

132
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LAS FUNCIONES DEL ESTADO CONFORME
AL DERECHO ECOLOGICO Y LA
CONSERVACION DEL AMBIENTE

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:

ARNULFO CARDENAS ALCANTARA



Ciudad Universitaria

México 1992

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

J N T R O D U C C I O N

A partir de los años cuarenta, México ha vivido con una gran intensidad los procesos de industrialización y urbanización, síntoma de su desarrollo y factor determinante en la mejora de la calidad de la vida de la población. En los tiempos actuales los conocimientos en torno al problema ambiental se reflejan, al punto de provocar presiones sociales sobre el Estado para que adopte medidas para regular la degradación del medio ambiente, ante un reto que como nación debemos superar y que es el relativo a la contaminación.

Si bien es cierto que nuestro país debe proseguir por el camino de la modernización, a través de los cambios que garanticen un crecimiento gradual y sostenido, es menester prever los impactos que dicho crecimiento puede tener sobre los recursos naturales y el ambiente.

La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, tan sólo se logrará mediante mecanismos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales y de concertación con la sociedad, ya que es un problema que representa un reto democrático porque demanda un crecimiento de participación y organización ciudadana; es un reto político, porque exige armonizar los intereses de los que contaminan con los de la sociedad; es un reto económico, pues implica fomentar y fortalecer el desarrollo nacional sin lastimar al medio; y es un reto cultural, porque la atención ecológica reclama un cambio de mentalidad, respecto de aquellas prácticas cotidianas que deterioran los ecosistemas y sus elementos, y en general la calidad de la vida de la población.

La responsabilidad no sólo es del Gobierno de la República, sino es eminentemente social y exige una amplia concertación. Debemos concientizarnos de que la responsabilidad, en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no recae exclusivamente en el ámbito del Derecho Público o Privado, sino que es un concepto propio del Derecho Ecológico que responsabiliza ante el interés general, a los sujetos que se encuentran en menor o mayor grado, en riesgo de contaminar la naturaleza misma de las actividades que desempeñan.

En virtud de las consideraciones que hemos hecho mérito se ha seleccionado como tema del presente trabajo de investigación: "Las funciones del Estado conforme al Derecho Ecológico y la conservación del Ambiente". Elaborado bajo la valiosa dirección recibida en el Seminario de Estudios Jurídicos-Económicos, a cargo del ilustre jurisconsulto Manuel R. Palacios Luna.

El desarrollo de esta investigación se encuentra estructurada en cuatro capítulos a saber:

En el Capítulo Primero, pretendemos señalar los principales factores que han contribuido y agudizado el problema de la contaminación en nuestro país. Asimismo se analizan las diversas leyes que en la materia se hablan expedido, y en forma genérica se enuncian sus limitaciones más profundas.

En el Capítulo Segundo, se explica el porqué la necesidad de crear una unidad administrativa con facultades para formular y conducir la política general de ecología. Igualmente, procedemos al análisis de la reforma

al tercer párrafo del artículo 27 y de la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son el fundamento para expedir una nueva legislación ambiental.

En el Capítulo Tercero, tratamos de realizar un estudio sobre la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, precisando el marco de actuación de las autoridades estatales y municipales, así como las principales atribuciones del Departamento del Distrito Federal, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y de otras dependencias del Ejecutivo Federal, en materia objeto del ordenamiento en cuestión.

Finalmente, el Capítulo Cuarto lo dedicamos a la participación de la ciudadanía en las diversas acciones ecológicas. También, se analizan los procedimientos relativos a la denuncia popular y al recurso administrativo previsto en la ley objeto de nuestro estudio.

C A P Í T U L O 3

LEGISLACION AMBIENTAL EN MEXICO

ANTECEDENTES HISTORICOS

CAPITULO 1

LEGISLACION AMBIENTAL EN MEXICO. ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1 LA INDUSTRIALIZACION EN MEXICO. GENERALIDADES

Entre los grandes y muy variados problemas que existen en nuestro país destaca uno con mayor importancia y de una gran trascendencia que resulta apremiante contrarrestar, debido a que pone en peligro la flora, la fauna y nuestros recursos naturales en general, renovables y no renovables. Pero lo más grave de todo es que se arriesga constantemente la salud y el bienestar mismo de la especie humana.

Realmente el problema de la contaminación se ha agudizado en los últimos años y al cual el Gobierno y la comunidad deben enfrentar, puesto que se ha convertido en un peligro y un gran reto de la vida moderna y de cuya solución dependerá que las generaciones venideras disfruten de una naturaleza ecológica habitable, en la cual nuestro país pueda continuar por las vías del desarrollo y del progreso.

Contaminación ha sido definida por la disciplina biológica como un cambio indeseable en las características físicas, químicas o biológicas del aire, agua o tierra que cause desequilibrio ecológico, de tal manera que podemos encontrar también contaminación por vehículos automotores, emisión de ruido, actividades industriales, desechos orgánicos, que coincidiendo siempre en provocar efectos negativos en el bienestar del hombre y su medio.

A pesar de todo, creemos que los factores que más han contribuido y agudizado el problema ambiental en el mundo y en nuestro país han sido fundamentalmente la acelerada industrialización, como síntoma del progreso mundial y los atributos de la población como son:

Densidad: Tamaño de la población en relación con una unidad de espacio.

Tasa de nacimientos, o más ampliamente, natalidad en la cual los individuos nuevos se agregan a la población mediante una reproducción.

Distribución interna: La manera en que los individuos se distribuyen en el espacio o inmigración o emigración de la población.

En la cual nos ocuparemos más adelante.

Industrialización y crecimiento demográfico son factores que a lo largo de la historia contemporánea han marchado siempre de la mano ya que la industria es la fuente principal de los satisfactores de la humanidad. La industria se ha tenido que establecer y esforzar por crecer al mismo ritmo que la población, puesto que entre sus principales tareas es encontrar y satisfacer las necesidades de la humanidad.

Nuestro país entró a la era de la industrialización aproximadamente en el año de 1877, aunque recordemos que ya en el año de 1849, existieron las primeras fábricas que aprovecharon los desarrollos de la Revolución Industrial.

Cabe hacer mención, por la gran importancia para la industrialización de nuestro país, a los periodos gubernamentales del General Porfirio Díaz y del Presidente Miguel Alemán. Estos periodos se caracterizaron por el gran fomento el impulso que se le dio a la industria, favoreciendo al gran crecimiento económico, comercial e industrial de nuestra Nación.

Bajo el régimen del General Porfirio Díaz, la industria tuvo un gran fortalecimiento gracias a las facilidades que le otorgó a la inversión extranjera y la política proteccionista de su gobierno. Durante este periodo las

industrias que más generaron fueron la minera y la textil.

Dentro del mandato del Presidente Miguel Alemán, fueron aprovechadas y explotadas fundamentalmente, las industrias petrolera y eléctrica, beneficiándose a gran número de mexicanos.

Es innegable que los frutos de la industrialización mexicana han sido positivos, en tanto que es una de las principales fuentes de la riqueza nacional, además es una de las principales industrias en brindar a un gran número de empleos para los mexicanos y en la posibilidad de obtener ingresos que les permitan tener una vida cómoda y saludable.

A pesar de todo, el gobierno actual está consciente de que las zonas industriales deben planificarse cuidadosamente, de tal suerte que sus efectos contaminantes en el medio ambiente tengan nivel de contaminantes, y se logre evitar posibles catástrofes ecológicas futuras. Asimismo se ha preocupado por implantar medidas de seguridad tendientes a la prevención y el control de la contaminación, pero también ha impuesto bajo un régimen de derecho medidas enérgicas y efectivas que tiene como objetivo de impedir la degradación de nuestro entorno ecológico.

El Gobierno de la República reconoce que la preservación de nuestro medio ambiente, mediante comisiones de concertación y cláusulas entre gobierno y las industrias, brindando un gran apoyo a la ciudadanía en cuanto a su participación, ya que representa un problema y un reto democrático en cuanto pueblo y gobierno. La responsabilidad, como aquí se ha dicho corresponde a la autoridad local en la promulgación de leyes.

Solucionar el problema de la contaminación en general ya es un gran problema en sí, pero solucionar el problema de la contaminación de las industrias es más difícil, puesto que se ha convertido en un conflicto, ya que no aceptan medidas implantadas por el gobierno, puesto que surgen intereses que retrasarían el proceso tecnológico en nuestro país.

Confiamos en que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, logrará combatir los problemas del medio ambiente siguiendo con su política de prevención y control de la contaminación; basada en la concertación y diálogo de las comisiones con los diferentes sectores que intervienen en los procesos de industrialización. El Gobierno Federal se ha preocupado por proporcionar a la industria asistencia técnica, asesoría de equipos anticontaminantes, con tecnología más adecuada para sus instalaciones. Asimismo, realiza visitas constantes de inspección a las fábricas para verificar que no excedan los límites máximos permitibles de contaminación en las aguas, atmósfera y suelos.

Estimamos que para el futuro las industrias que se pretenden instalar deberán hacerlo siempre y cuando satisfagan los requisitos de máxima seguridad que establezcan las leyes, bien podrán como parques industriales en los que se considere que por cada industria que se establezca, deberá crearse un pulmón que contrarreste y reduzca la actividad degeneradora del medio ambiente.

1.1.1 EL AUGE DE LA INDUSTRIALIZACIÓN EN NUESTRO PAÍS

Para estar en posibilidad de analizar los actuales problemas ecológicos que afectan a las principales ciudades de la República Mexicana, así como

a la legislación que sobre la materia se ha aplicado, es preciso revisar los principales factores que han influido sobre los ecosistemas y su medio ambiente.

En el presente capítulo, trataremos de hacer un breve recordatorio del proceso de industrialización en nuestro país, como uno de los factores que han contribuido al desarrollo económico, pero que también ha originado grandes centros industriales con altos índices de contaminación.

Podemos afirmar que el desarrollo de la economía mexicana se da a partir del año de 1940, época en la cual las exportaciones minerales constituían todavía la fuente principal de divisas para nuestro país. (1)

" En la década de 1940, se puede observar una gran transformación estructural y un rápido crecimiento de la economía, impulsado por la Segunda Guerra Mundial. A este crecimiento hubo transformaciones políticas así como económicas, las cuales la más importante fué la sustitución de importaciones ". (2)

Sin embargo existen algunos autores entre los cuales podemos mencionar a Enrique Cárdenas, que sostiene que el proceso de industrialización en México debe ser estudiado a partir de los años treinta, es decir, durante la gran depresión. Es así, que dicho autor habla de cuatro grupos económicos básicos que integraban la economía mexicana, (3), y que son :

(1 y 2) Trujillo Reyes, Saúl. *Industrialización y Empleo en México*. Fondo de Cultura Económica. México, 1978. p.17, 18 y 21.

(3) Cárdenas, Enrique. *La Industrialización Mexicana durante la Gran Depresión*. El Colegio de México. México, 1987. p.16.

- a) Grupo rural que abarca a la mayor parte de la población dedicada a la agricultura de subsistencia y a la producción de algunos otros bienes para autoconsumo.
- b) Grupo semirural que trabaja en actividades agrícolas; adquirir en el mercado bienes elaborados domésticamente o del sector industrial moderno; y se encargaba de proveer algunos servicios relacionados con el comercio y las comunicaciones.
- c) Grupo urbano, dedicado fundamentalmente a las actividades no agrícolas, constituyendo a la parte más importante en el mercado para los sectores industriales y de servicio.
- d) Grupo externo que incluía a la minería, a la industria petrolera y a las actividades agrícolas de exportación.

A raíz de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de la República adoptó una política económica más flexible, debido a la escasez en la oferta de diversos bienes, lo que motivó el aumento de la producción nacional del sector industrial, en la fomentación y la sustitución de importaciones. En este sentido, los industriales encontraron un mercado totalmente protegido que permitió su crecimiento.

Para lograr eficazmente la sustitución de importaciones, la política gubernamental fue establecer medidas restrictivas a los productos de importación, tales como: la aplicación de cuotas, permisos de importación, arancelaria.

Ello propició el auge de nuevas industrias en muy diversas ramas. Sin

embargo, es importante tener presente la eficiencia en la operación de este sector a través del desarrollo y aplicación de tecnologías nacionales con objeto de incrementar la venta de manufactura al exterior, es decir que nuestros productos tengan la calidad suficiente para poder competir en los mercados internacionales.

El crecimiento de los sectores más dinámicos de la economía mexicana ha sido distinto según la etapa de desarrollo del país. Durante el régimen del General Porfirio Díaz, la industria se vio fortalecida gracias a las facilidades que se otorgaron a la inversión extranjera logrando un gran avance sustantivo en las industrias mineras y textiles.

En el ramo minero, se introdujo una tecnología moderna que permitió emplear máquinas cuyo objeto era sustituir la tracción animal y la fuerza de trabajo humana lográndose en consecuencia la realización de los trabajos de una manera más económica. En este orden de ideas desde aquella época la minería entró al proceso de industrialización.

En el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas se fortaleció al Estado como regulador de la economía independiente de su política nacionalista al expropiar las industrias petrolera y ferrocarrilera.

Durante este periodo, " La economía creció a un ritmo promedio anual de 5% y se modificó la estructura de la economía en alguna medida. En 1940, el sector superó al sector agropecuario, ya que al primero correspondió 25.1% del PIB y al segundo el 19.3% ". (4)

(4) *Inversión Extranjera Directa e Industrialización en México. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. México. 1986. p.22.*

Para el año de 1940, nuestro país ya contaba con una infraestructura de caminos, de ferrocarrileros e inclusive vías aéreas lo que motivó que los recursos naturales existentes fueran susceptibles de una explotación comercial así como el crecimiento de la economía de la producción de bienes manufacturados y del empleo entre otras cosas.

Cabe hacer una reflexión de que en aquel entonces no existía conciencia respecto del límite de producción de recursos naturales no renovables como el petróleo mientras que los renovables eran explotados con mayor celeridad del tiempo que toma su recuperación.

A partir de la década de los años cuarenta sobre el territorio nacional han sucedido transformaciones muy significativas. La industrialización fue sorprendentemente rápida. Si bien es cierto que este proceso se viene desarrollando desde el siglo XIX, no es sino hasta la década antes citada cuando alcanza su plenitud con sus respectivas consecuencias ecológicas.

En este orden podemos decir que desde el periodo de la posguerra el sector más dinámico dentro de la economía mexicana lo constituyó el desarrollo industrial.

Por su parte el gobierno del Presidente Miguel Alemán cumplió su papel de promotor de la industrialización y modernización de México al destinar sumas importantes para la construcción de caminos rurales y obras de irrigación para la producción agraria. La política económica de este gobierno no sólo se enfocó a los problemas que conlleva la producción agrícola, sino que manifestó su interés en el fomento y promoción industrial, así como el resultado de las prioridades que tuvieron dentro del gasto público los

sectores de energía eléctrica, petróleo y en general las diversas ramas de la producción industrial.

Igualmente se consideró relevante dentro del gasto público, la política de protección a la ganancia que se desplegó y concretó en la orientación de la política fiscal pues durante todo el régimen del Presidente Alemán los impuestos que pagó la industria fueron bajos, sin embargo, la actuación del Estado no se limitó ahí ya que expidió la ley de Fomento de Industrias de la transformación mediante la cual el gobierno amplió el periodo de exención del pago de impuestos hasta de diez años.

Lo anterior permitió que México se convirtiera en un campo idóneo para el establecimiento de operación y desarrollo de nuevas industrias, la creación de parques industriales, la evaluación de las principales ciudades de la República, el desarrollo de nuevos centros de población, en suma un país con un amplio desarrollo en su conjunto.

Por otra parte cabe destacar que el establecimiento de las industrias en el medio geográfico no es casual, sino que se localizan " en los sitios en donde existe mejor medio ambiente, los más atractivos recursos naturales, facilidad de transportación y sobre todo, en donde existan hombres debidamente preparados y con el espíritu necesario para desplegar una creciente actividad económica ". (5)

Con base a las anteriores consideraciones en la instalación de centros industriales han influido entre otros, el clima, la topografía del lugar,

(5) Domínguez Vargas, Sergio. Teoría Económica. Ed. Porrúa. México. 1981. p.176.

las vías de acceso, la disponibilidad de agua.

Al abordar el tema de los recursos naturales entendiendo a éstos como " todo aquello que en la naturaleza puede ser tomada o aprovechado por el hombre para satisfacer directa o indirectamente sus necesidades ". (6), cabe destacar que nuestro país cuenta con extensos litorales, ríos, mares, lagos, lagunas, esteros y en virtud de las diferencias de altitud en el territorio se presentan casi todos los climas desde el ecuatorial en las selvas del Estado de Tabasco, hasta el frío en las regiones más altas.

Asimismo existe una gran diversidad de especies de la flora y fauna silvestre y acuática, yacimientos de minerales metálicos como el oro, plata, cobre, zinc y hierro entre otros, así como minerales no metálicos como el azufre, la fluorita y la sal.

Otro recurso natural de suma importancia para México es el petróleo. Sobre este particular, el artículo 27, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que " Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contrato, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de estos productos en los términos que señale la Ley reglamentaria respectiva ".

Al manifestar estas reflexiones de una forma muy breve queremos hacer patente que México es un país privilegiado, pues en nuestras manos tenemos una

(6) Rangel Couto, Hugo. *El Derecho Económico*. Ed. Porrúa. México. 1984. p.115.

gran variedad de recursos naturales que debemos aprender a utilizarlos y aprovecharlos para obtener su máximo rendimiento a través de la aplicación de una nueva tecnología adecuada sin pretender por ello adoptar la tecnología del extranjero que tal vez sean una medida positiva así como negativa, en otros países, son positivas y en nuestro país son obsoletas.

La era de la industrialización en México, como lo hemos podido observar se viene dando desde el siglo XIX, más sin embargo ha alcanzado mayor intensidad en las últimas décadas, siendo un proceso que ha contribuido al desarrollo económico y social de todos los mexicanos pero a la vez debe cuidarse que este proceso no implique la explotación irracional de los recursos naturales renovables y no renovables y por consiguiente su agotamiento.

Es aquí, donde el estado juega su papel muy importante. Las autoridades federales, estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas atribuciones deberán continuar fomentando dentro del marco legal, el desarrollo industrial a través de las políticas que en materia económica sean las más adecuadas, pero al mismo tiempo deberán actuar con energía cuando se causen graves desequilibrios ecológicos ya que las autoridades así como de la ciudadanía deberán dar el mejor esfuerzo en la tarea de cada comisión encomendada a efecto de las futuras generaciones en México, sean más fuertes, más sólidas en sus instituciones y con un mejor ambiente natural digno de todo ser humano, así como de la flora y la fauna. Pues entendemos que la raza humana es infinita y por consiguiente no debemos convertirnos en destruir nuestra propia especie humana.

Estoy seguro que seremos capaces de enfrentar y que tendremos mayores éxitos al combinar las necesidades ambientales con el desarrollo económico, industrial y social de nuestro país, bajo las cláusulas que marque el Derecho Ecológico.

3.1.2 LOS DESECHOS INDUSTRIALES. FACTOR DETERMINANTE EN LOS PROBLEMAS ECOLÓGICOS

Después de haber revisado el panorama de la industrialización de nuestro país en el punto precedente de manera ilustrativa resulta conveniente presentar algunos de los efectos adversos que dicho progreso ha tenido sobre los ecosistemas fundamentales, así como del aire, agua y suelo y desde luego, es un proceso autogénico, es el proceso ordenado de los cambios en la comunidad, el resultado de la modificación del medio ambiente físico y de la estructura de la población por la comunidad.

" El desenvolvimiento económico y social de la humanidad no puede ser eliminado porque depende hasta ahora de un planeta que tiene límites y en el que se desarrollan ciertas actividades, pero cuando éstas exceden de cierta intensidad desencadenan consecuencias que en lugar de impulsar obstaculizan dicho desenvolvimiento ". (7)

La industrialización ha conducido hacia un aumento considerable de la población y de sus necesidades. " Puede también agregarse que la mayoría de los contaminantes que son afectan la limitación en el impulso de la alimentación de la población por parte de la industrialización ". (8)

(7 y 8) Rangel Couto, Hugo. Ob. cit. p.157 y 158.

El consumo irracional de agua por la industrialización provoca su agotamiento o contaminación y en consecuencia resulta necesario en algunas ocasiones, recurrir a las reservas subterráneas, en paso del tiempo teniendo consecuencias, como son en la degradación de sus bosques y trastornos ecológicos.

Es imperativo en la actualidad que los industriales implanten en su proceso de producción, nueva tecnología en el tratamiento de agua residuales, puesto que generalmente llegan a ser descargadas sin que exista tratamiento de por medio en los ríos, lagos, mares o en los drenajes y alcantarillados de la región donde se ubique la empresa.

Los desechos industriales depositados en las aguas contienen sustancias químicas que limitan el equilibrio, los ecosistemas, afectando considerablemente la flora y fauna acuática así como pone en riesgo la salud de la humanidad o las poblaciones cercanas.

La contaminación de la atmósfera de las industrias se debe a la alta emisión, (no controlada por ellos) de partículas químicas que tienen a dispersarse y a reaccionar con otras sustancias en la atmósfera o en sus diversos medios.

En la actualidad el ruido ha sido calificado como un importante contaminante. La intensidad de ruido producido por la amplia fuente de vehículos, tales como automóviles, motocicletas, sirenas, maquinaria industrial... Se ha convertido en algunas áreas y principalmente en la Gran Ciudad de México, en una amenaza para la salud.

La forma para expresar la energía sonora (sonido) es mediante la unidad denominada decibel (db). A continuación, señalamos algunos ejemplos

de diversas intensidades de sonidos, así como las fuentes que los producen:

<i>INTENSIDAD</i>	<i>FUENTE</i>
20 dB	follaje de un árbol
50 dB	conversación ordinaria
60 dB	Lavadora en funcionamiento
85 dB	Tráfico intenso de autos
90 dB	Nivel en una fiesta
110 dB	Nivel en una discoteca
120 dB	Despeque de un avión
150 dB	Sirena

La Organización Mundial para la Salud ha recomendado como límite máximo una intensidad de sonido de 75 dB, con el que no existe riesgo identificable de trastorno auditivo. Más de 95 dB, pueden ocasionar el deterioro de la agudeza auditiva a partir de los 105 dB, empieza a sentirse dolores en los conductos auditivos siendo los 140 dB, el límite de tolerancia para los seres vivos.

El ruido en la Ciudad de México en cuanto a duración e intensidad ha venido aumentando en los últimos años, es alarmante que en la actualidad se alcancen niveles superiores a los 95 dB.

Sobre este problema cabe señalar que en el Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originado por la Emisión de Ruido de fecha 29 de noviembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre del mismo año, se prevé que el nivel máximo permisible para las fuentes fijas entre las cuales se incluye a las industrias es de 65 a 68 dB. Corresponde a las autoridades competentes vigilar su

estricto cumplimiento.

Otro aspecto no menos importante es la deforestación que ha sufrido nuestro territorio como consecuencia de satisfacer cada vez en mayor volumen las necesidades de la población situación que ha afectado el ambiente natural de desarrollo de diversas especies de la flora y fauna silvestre.

Igualmente resulta necesario que las autoridades competentes mantengan un control necesario eficaz sobre este manejo. Y un tratamiento y disposición final de residuos sólidos industriales, generadores en los procesos de extracción en beneficio y transformación de la producción.

Los técnicos en la materia han clasificado a los residuos sólidos industriales en no peligrosos, peligrosos y potencialmente peligrosos dependiendo de sus características físicas, químicas y biológicas.

Es preciso que se revisen las técnicas de utilización de fertilizantes, pesticidas y en general sustancias tóxicas con objeto de que las autoridades competentes mediante las disposiciones jurídicas aplicables regulen las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos.

De una manera enunciativa más no limitativa hemos pretendido hacer una breve reseña de los efectos de los contaminantes provenientes de fuentes fijas específicamente del sector industrial. No es nuestro propósito expresar una crítica negativa hacia este sector pues a nada nos conduciría. Entendemos que la instalación y operación de sistemas para la recolección, almacenamiento transporte, reuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de desechos industriales, así como de los equipos para reducir o abatir

las diversas manifestaciones de contaminantes de las industrias, resultan costosas pero en la actualidad son necesarias.

Debemos tener presente que hoy en día, el Estado como órgano rector de la economía conforme a lo dispuesto en la Ley Suprema del País, así como los diversos sectores de la sociedad, se considera al desarrollo industrial y económico de México como un asunto prioritario en el cual todos debemos trabajar, y orientar a fin de que no se contraponga con valores humanos de la más alta jerarquía como la calidad de la vida misma, cuyo estudio corresponde al Derecho Ecológico.

1.2 EL CRECIMIENTO DE LA POBLACION. GENERALIDADES

Otro aspecto no menos importante, ha sido la concentración de centros poblacionales, que a lo largo del tiempo se han convertido en grandes centros urbanos y cuyas características no han sido las adecuadas como para soportar tan alta densidad demográfica.

Históricamente esta concentración ha propiciado una serie de efectos positivos para el desarrollo económico del país. Sin embargo a partir de cierto grado de crecimiento éste se ha tornado día a día más costoso, arrastrando consecuencias evidentes en el medio ambiente.

En la actualidad desde el punto de vista económico el crecimiento de la población se debe a dos factores que son: la técnica industrial y las comunicaciones.

Por lo que se refiere al primer factor cabe destacarse que las industrias

según el ramo de que se trate, se instalarán en lugares estratégicos para tener una contaminación menos densa y tener un desarrollo tecnológico como económico. Con la posibilidad de utilizar los recursos humanos y naturales de la zona del que los rodea.

En cuanto al factor de la comunicación podemos definir por que es decisivo para que un país logre su potencial desarrollo, a través del establecimiento de vías aéreas, rutas de navegación, carreteras, ferrocarriles, caminos rurales, puentes....

Algunas industrias ha originado centros de población verbignracia Ciudad Marfil en el Estado de Guanajuato, en la cual creció y se desarrolló gracias a la industria metalúrgica.

Pero en otros casos un centro de población ha motivado el establecimiento de actividades industriales pero en virtud de la existencia de mano de obra, de comunicación pero sobre todo una población vista como posible consumidor en potencia de los productos que se elaboren o bien de los servicios que se presten.

Según datos asentados en los censos generales de población ésta se ha incrementado tal y como se ilustra a continuación.

FECHA	HABITANTES
1895	12.632.427
1900	13.607.259
1910	15.160.369
1921	14.834.760
1940	19.653.552
1950	25.791.017

<i>FECHA</i>	<i>HABITANTES</i>
1960	34.923.129
1970	48.313.438
1980	66.843.833
1990	85.000.000

Como podemos observar en el cuadro anterior la población ha tenido un notable crecimiento a partir del año de 1940, que como ya hemos expresado en puntos anteriores es la época en la cual nuestro país entró en plena era de la industrialización moderna.

No debemos olvidar que en la época actual un gran porcentaje de la población nacional se encuentra en las principales ciudades de la República. Esta concentración tiene como una de sus causas el hecho de que los campesinos y en general la gente de provincia optó por dejar sus lugares de origen trasladándose a los centros urbanos o a las grandes ciudades y a las zonas industriales que se han establecido en torno a ellas con la ilusión de encontrar mejores niveles de vida.

Lo anterior trae consigo graves repercusiones para el desarrollo económico y social de nuestro país, ya que por una parte se dejaron de trabajar las tierras potencialmente productivas. En este sentido uno de los sectores de importancia para la economía mexicana como lo es la agricultura y paulatinamente ha disminuido su producción. Consecuentemente algunos productos en los que México era autosuficiente e incluso con capacidad para exportar en la actualidad para satisfacer las necesidades del mercado nacional tiene la necesidad de importación.

Asimismo este tipo de concentración poblacional hacia las grandes ciudades, coadyuva en buena medida al asentamiento de barrios marginados que frecuentemente carecen de los servicios más indispensables como lo son: agua potable, drenaje y alcantarillados, alumbrado público, sistemas de limpieza, salubridad, centros de educación básica, mercados....

Es así como en los alrededores de las principales ciudades encontramos asentamientos irregulares convertidos en verdaderos cinturones de miseria en los que generalmente impera la desocupación, la vagancia y la delincuencia con graves repercusiones para la sociedad, encontramos que las autoridades de la localidad están imposibilitadas para proporcionar adecuadamente y con eficiencia los servicios públicos básicos.

Por lo que toca al crecimiento demográfico de la Ciudad de México está considerado como un caso sin precedente en el proceso de urbanización mundial. Su población se ha visto incrementada a velocidad poco común en el mundo. De 1.6 millones de habitantes en 1940, pasó a tener 2.9 millones en 1950, 5.2 millones, en 1960, 8.9 millones en 1970, fué de 14.4 millones de habitantes en 1980, esto nos dice que se duplicó la población en cada una de las cuatro décadas.

El crecimiento de la población de la Ciudad de México ha implicado la expansión de su superficie territorial así como la formación de una "mancha urbana" que hoy en día traspasa los límites políticos-administrativos del Distrito Federal llegando a formarse conurbaciones con diversos municipios del Estado de México.

Al respecto de la Ley General de Asentamientos Humanos de fecha del 20 de mayo de 1970, dispone que el fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros urbanos forman o tiendan a formar una continuidad demográfica.

Igualmente el citado ordenamiento señala que el fenómeno de conurbación debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria que expedirá el ejecutivo local tratándose de centros de población en una misma entidad federativa, o bien el Presidente de la República para el caso de que los centros de población se localicen en más de una entidad federativa.

En este orden de ideas podemos destacar la importancia que tienen los fenómenos de conurbación considerados como manifestaciones del crecimiento urbano desordenado, ejemplificando en su división, cabe señalar que la zona metropolitana de la Ciudad de México incluye las 16 Delegaciones del Departamento del Distrito Federal y 12 municipios del Estado de México.

Otro dato que resulta conveniente manifestar es el relativo al porcentaje de la población urbana y rural en México. En el año de 1940, la población urbana se calculaba en 21.9% y la rural en 78.1%. El Censo General de Población del año de 1990, mostró que se había producido un cambio radical en este orden ya que la población urbana se integraba con el 60.2% de los mexicanos y la rural únicamente comprendía el 39.8%.

Esto nos lleva a pensar que para producir los alimentos indispensables ha sido necesario aplicar sistemas de producción con tecnología moderna a fin de elevar la capacidad de la naturaleza para satisfacer la demanda de nutrientes en nuestro país.

Asimismo existen otros aspectos de diversa índole que deben ser considerados como factores importantes en el crecimiento de la población tales como el avance tecnológico y científico en el ramo de la medicina preventiva; la instrumentación, aplicación y expansión de los servicios asistenciales en el territorio nacional; la promoción y aplicación de campañas de vacunación la incorporación de cada vez más mayor número de mexicanos al régimen del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado...

Lo anterior ha tenido efectos muy positivos en nuestra sociedad que el índice de natalidad y el promedio de vida de los mexicanos se ha incrementado considerablemente. Desde un punto de vista global podemos afirmar que nuestro país ha avanzado mucho en materia de protección de la salud humana. Sin embargo el esfuerzo hecho por las autoridades y la ciudadanía no debe quedar ahí puesto el objetivo primordial es proporcionar estos servicios en la totalidad del territorio nacional, es decir no circunscribe únicamente a las zonas urbanas sino extenderse aún en los rincones más alejados de la República Mexicana.

El desarrollo político, económico, social y cultural de nuestro país sólo podrá alcanzarse con el elemento más valioso que el hombre con su capacidad de raciocinio, trabajo y dedicación.

A pesar de la crisis que en la actualidad se vive y contra los cuales se luchan, estoy seguro que México logrará a plenitud su desarrollo en la lucha contra la contaminación valiéndose del Derecho Ecológico como su punto de partida.

3.2.1 LA NECESIDAD DE UNA PLANEACION EN MATERIA POBLACIONAL

En principio cabe señalar que en las diversas etapas de la historia de nuestro país durante el siglo XX, han existido leyes referentes a la población como respuesta a las circunstancias o características propias de dichas etapas.

El General Lázaro Cárdenas, expidió el 24 de agosto de 1936 la Ley General de Población con una orientación eminentemente poblacionista.

Al respecto el Maestro Hugo Rangel Couto, nos dice en su obra " En ese sexenio se decía: " Hay que hacer patria ", con lo que quería significar que había que procrear muchos hijos para poblar a México. Desde luego que hubo cierta justificación porque la población crecía a un ritmo anual de 2.2% y se pensaba que sobre todo en el norte del país había extensas zonas que podían despertar los apetitos territoriales de nuestro poderoso vecino ". (9)

Posteriormente en el año de 1947 se expidió otra ley en la materia con un matiz similar a la anterior.

Durante el régimen del Presidente Luis Echeverría Álvarez, se expide otra Ley General de Población con un enfoque diferente a la anterior. Esta nueva Ley se dispone regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen estructural, dinámica y distribución en el territorio nacional con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

(9) Rangel Couto, Hugo. *Ub.cit.* p.187

Dicha Ley faculta a la Secretaría de Gobernación para formular y conducir la política demográfica nacional con la participación que en el caso corresponda a otras dependencias del Ejecutivo Federal.

Igualmente al amparo de la ley en concreto se crea el Consejo Nacional de Población que tendría a su cargo la planeación demográfica del país a efecto de que los programas de desarrollo económico y social se adecuen a las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.

Durante el periodo de gobierno del Presidente Luis Echeverría, fué preciso edicionar los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución General de la República; adiciones que sirvieron de sustento para orientar la distribución de la población en el territorio nacional, así como expedir la Ley General de Asentamientos Humanos del 20 de mayo de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 del mismo mes y año.

La Ley General de Asentamientos Humanos prevee como objetivos la concurrencia de la Federación de las entidades federativas y de los municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional con objeto de que manera conjunta se determinen las provisiones usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, evitando la política entre ellos para no generar problemas en su competencia lo cual tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas verdes y predios.

La circunstancia de que la tierra y el agua son recursos esenciales para los asentamientos humanos y rurales justifique plenamente su control público como medio de lograr una eficaz aplicación de la política de los asentamientos humanos con claros objetivos de reforma social y económica.

El constituyente de Querétaro dio en el artículo 27 Constitucional el fundamento jurídico y social de la propiedad en nuestro país como piedra angular sobre la que descansa la nueva estructura nacional. En atención al dominio originario que sobre las tierras y aguas ejerce la nación descansa la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público configurándose así la función social de la propiedad. La Ley mencionada establece que son causas de utilidad pública el cumplimiento y la ejecución de los planes de desarrollo urbano por parte de los gobiernos federales así como locales y municipales. Con el objeto de proteger el interés público que anima la función social de la propiedad así como evitar actos en perjuicio de terceros o de la comunidad en general se declaran nulos de pleno derecho todos los contratos y convenios relativos a la propiedad, posesión, uso o cualquier otra forma jurídica que de derecho a la tendencia de los predios urbanos que contravengan los planes municipales o los decretos de provisiones, usos, destinos y reservas.

Como se puede observar hemos pretendido enunciar las principales leyes que se han expedido en la materia. En este sentido las autoridades competentes han actuado dentro de los cauces legales pues resultaría negativo en todos sus aspectos, no brindar la importancia que merece el crecimiento de la población dentro del desarrollo económico y social de nuestro país.

En esta virtud " la política demográfica quizá no ha sido todo enérgica que sería de desearse, pero es más de desearse que se respeten como se ha hecho al respecto los derechos individuales públicos ". (10)

Por otra parte al hablar en el punto que nos ocupa de la necesidad de una planeación en materia poblacional debemos entenderla como el conjunto de acciones que deben realizar los sectores públicos, social y privado dentro del estado del derecho en que se vive cuyo objeto sea encauzar el desarrollo de México en los campos económicos y social, aspecto que es eminentemente de nuestro Derecho Ecológico.

En materia de desarrollo urbano es necesario propiciar una distribución geográfica más equilibrada de nuestra población, evitar el crecimiento excesivo de las zonas metropolitanas, fortalecer las ciudades medias para equilibrar la distribución territorial de la población.

Concentrar las pequeñas poblaciones rurales, lograr la concurrencia de responsabilidad y facultades para fortalecer y ampliar la participación activa de la comunidad.

Para un desarrollo urbano integral del país puesto que es fundamental contribuir a la descentralización de la vida nacional. En este sentido se han propuesto diversos aspectos para la descentralización industrial y en consecuencia evitar las corrientes migratorias que inciden en las principales ciudades de la República.

Respecto al tamaño óptimo de las ciudades es necesario evaluar diferentes estrategias para frenar y reducir las grandes urbes para estructurar sistemas de ciudades que se establezcan entre medio millón y un millón de habitantes para fortalecer y hacer atractivas las comunidades rurales.

Asimismo al plantear la descentralización debemos planificar tanto la ubicación del crecimiento demográfico futuro como los flujos migratorios inducidos para descongestionar las ciudades y redistribuir la población.

Se destaca que la falta de difusión y capacitación hacen que difícil sea la participación de la población y de sus comunidades organizadas en el proceso de arraigo y descentralización de la población.

Para lograrlo se necesita madurez social y antes por supuesto madurez política

Dentro del contexto de la planeación en nuestro país es nuestra responsabilidad encaminar nuestro esfuerzo hacia la superación de diversos desequilibrios como el demográfico, el social, el sectorial, el regional, el financiero y el motivo por el cual el del atraso tecnológico.

En virtud de las circunstancias que se han presentado en las últimas décadas en la materia de contaminación del agua, aire y suelo como el subsuelo resulta prioritario ocuparnos también del desequilibrio ecológico definido por los científicos; como la alteración de las relaciones de su ciclo de vida natural entre los cuales podemos encontrar las plantas, animales, microorganismos y el género humano, que afecta negativamente su existencia, transformación y desarrollo del hombre y de los seres vivos.

En este orden de ideas, cabe destacar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, prevee como uno de los principales elementos de la política en la materia, la planeación dentro de la cual se contempla la regulación ecológica de los asentamientos humanos y que consiste en el conjunto de normas, disposiciones y medidas de desarrollo urbano y vivienda para mantener o restaurar el equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y los elementos naturales, con el objeto de mejorar la calidad de vida de la población teniendo presente el crecimiento de la población.

Independientemente de la aplicación de otras disposiciones legales, la planeación y regulación de los asentamientos humanos desde una perspectiva ecológica debe ser considerada como:

- a) La formulación y aplicación de las políticas generales de desarrollo urbano y vivienda.
- b) Los planes nacionales de desarrollo.
- c) Los programas sectoriales de desarrollo en los cuales son el urbanismo, vivienda que realiza el gobierno federal.

De este modo la planeación ecológica de los asentamientos humanos situación innovadora prevista en la nueva ley de la materia tiene por objeto mantener la adecuada proporción que debe existir entre las áreas verdes y en general los elementos naturales con las edificaciones distintas a la habitación servicios y otras actividades económicas.

Predecir los problemas futuros de la población es un gran reto. Con lo expresado hasta aquí es evidente la importancia que reviste la puesta en práctica de los planes y programas antes mencionados. La concentración demográfica no puede ser comprendida ni transformada sin considerar los procesos económicos y social, por lo que es necesario precisar la aplicación de dichos planes y programas dentro de los lineamientos de una política nacional de distribución de la población.

El Derecho es el principal instrumento para normar y controlar el crecimiento de los centros de población. La ausencia de normas jurídico-urbanísticas o su inoperancia pueden provocar la anarquía en las ciudades y agravar las desigualdades sociales.

Dice Edgar Bodenheimer en el prefacio de su Teoría del Derecho " vivimos en una época en la que los valores fundamentales de la cultura están siendo desafiados y atacados. Ciertas ideologías proclaman que el poder y la fuerza son los únicos factores potentes de la historia y la vida social humana. Se considera al hombre como un ser irracional que sigue sus impulsos como cualquier animal. Estas ideologías repudian y vilipendian la razón como fuerza reguladora de la sociedad humana con una intensidad que no tiene apenas paralelo en la historia. Ese ataque moderno contra la razón es a la vez un ataque contra el Derecho ".

El derecho es la respuesta a las fuerzas irracionales de poder y por otra parte, coordina y robustece las fuerzas racionales del poder.

En efecto el derecho impide la tiranía, la dictadura y el gobierno de quienes pretenden regular la vida social olvidándose de la dignidad humana y de

la libertad. Por otra parte el derecho impide la anarquía en la que las fuerzas individuales y sociales se manifiestan sin limitación alguna.

Un orden jurídico no puede considerarse simplemente cumpliendo requisitos de forma sino de fondo. Todo derecho debe estar inspirado en ideas de justicia en las reales sociedades y en las motivaciones humanas, pero el efecto de mantener el equilibrio de la paz social en una civilización cada día más avante.

El derecho así concebido no solamente debe regular las relaciones presentes, sino también fundado en ideas de mejoramiento social y de justicia debe adelantarse a esas relaciones para coadyuvar al proceso nacional. Por ello es que los problemas urbanos que actualmente confronta la sociedad contemporánea, se deben sin duda a la carencia o a la insuficiencia de las normas reguladoras de ese desarrollo. Hoy día el derecho urbano no pretende únicamente encauzar los problemas urbanísticos, los viejos y los nuevos dentro del orden jurídico, sino legislar para el porvenir.

Cuando el derecho es resultado de un compromiso, es explicable que en la solución de problemas complejos, como son los urbanísticos intervengan los diversos niveles de gobierno.

Es tiempo que las autoridades en la esfera de sus respectivas atribuciones así como la sociedad asuma con responsabilidad su papel en materia de pleno proyecto demográfico de cuyo resultado dependerá el desarrollo de México y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, objetivos fundamentales del Derecho Ecológico.

1.2.2 EL CRECIMIENTO DE LA POBLACION. FACTOR DETERMINANTE EN LOS PROBLEMAS ECOLOGICOS

Tal es el caso y como lo hemos manifestado con anterioridad uno de los factores que ha influido e inclusive intensificado por el problema ambiental lo es el crecimiento de la población.

En nuestro país la ecología no debe ser vista sólo como un objeto de estudio ni preocupación novedosa exclusivamente. La magnitud de los problemas es insostenible. Se trata de reconocer que la población y el tamaño de las grandes ciudades han aumentado, que ahora se consume más y se generan más desechos, que la contaminación del aire, agua y suelo es cada día más alarmante; pero hay que admitir también que el tamaño de los problemas podría rebasar cualquier previsión.

En el año de 1940, la población mexicana era de unos 20 millones de habitantes. En la actualidad el cálculo aproximado se refiere a cerca de millones.

Para estar en posibilidades de alimentar y brindar bienestar a esta población ha sido menester explotar con una gran intensidad los recursos naturales renovables y no renovables de México.

Es indudable que un mayor número de habitantes, implica un mayor número de necesidades por satisfacer. Es consecuencia se requiere por una parte incrementar la producción y operación de diversos bienes y servicios tales como: sistemas de agua potable, alimentos, vestido, vías de comunicación, sistemas de alcantarillado y de drenaje, alumbrado público y generaciones de energía eléctrica, urbanización, vivienda, centros de salud

Pero por otra parte es conveniente hacer una reflexión sobre el costo para la sociedad y el deterioro de los ecosistemas o bien el agotamiento de los recursos naturales, como resultado del crecimiento excesivo de la población.

El problema de las grandes concentraciones urbanas trae consigo el establecimiento de barrios marginados que en la mayoría de las ocasiones, carecen de los más elementales servicios, lo cual va en detrimento de la salud de las familias que ahí se asientan.

No debemos olvidar que todos los individuos merecemos una vida digna y decorosa, encaminemos nuestro desarrollo sin degradar la calidad humana y la vida de nuestros semejantes.

Estas son las razones que suscitadamente nos permiten considerar la dificultad que entraña la solución de los problemas ecológicos que resultan por el crecimiento de la población, pues por una parte es imposible suprimir las causas que los generan, pero por otra parte es no sólo posible sino necesario sujetar la actividad humana a una serie de limitaciones o de restricciones siempre y cuando se respeten las garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna que impidan los efectos nocivos que la propia actividad del hombre tiene sobre los elementos de la naturaleza de manera que se asegure la conservación de los recursos naturales y las especies, también se procure la sanidad del ambiente en que se desarrolla la vida de la comunidad. Estas metas sólo son posibles mediante la acción coordinada permanente y firme del estado y de su órganos así como de todos los habitantes del país.

Aún estamos en el comienzo. Nos queda mucho por hacer y por andar. Tenemos una seguridad y una plena confianza en que alcanzaremos nuestro objetivo consistente en seguir todas las actividades de la sociedad mexicana hacia la recuperación demográfica y un medio ambiente habitable.

7.3 LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACION AMBIENTAL. GENERALIDADES

Durante el sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez, se expidió la Ley Federal para Prevenir y controlar la Contaminación Ambiental el día 12 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año.

En dicha ley se asentaron las bases en la materia correspondiendo su aplicación a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia y al Consejo de Salubridad General, con la participación en su caso de otras dependencias del Ejecutivo Federal como las Secretarías de Recursos Hidráulicos, Agricultura y Ganadería e Industria y Comercio.

Asimismo se señalaron como autoridades auxiliares a todos los funcionarios y empleados que dependan del Ejecutivo Federal de los Ejecutivos de los Estados de los ayuntamientos y de los territorios (en esa época aún existían éstos últimos).

Considerando que el incremento de diversas actividades económicas específicamente del sector industrial y los transportes se ha presentado en forma paralela con el crecimiento de los centros urbanos por acuerdo de fecha 14 de enero de 1972, se crea la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente

Unidad Administrativa adscrita a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para el efecto de adoptar las medidas necesarias para prevenir, controlar y abatir la contaminación del ambiente.

Al amparo de la mencionada Ley se expidieron los siguientes reglamentos:

- a) Reglamentos para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica originada por la emisión de humos y polvos del 8 de septiembre de 1971, publicado en el Diario Oficial el 17 del mismo mes y año.*
- b) Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas de fecha 28 de marzo de 1973, publicado en el Diario Oficial el 29 del mismo mes y año.*
- c) Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada por la Emisión de Ruido del 19 de septiembre de 1975, publicado en el Diario Oficial el 2 de enero de 1976.*

La Ley que nos ocupa primero es relativo a las disposiciones generales se declara de interés público, la prevención, control, mejoramiento, conservación y restauración del medio ambiente para lograr condiciones óptimas de vida para la nación mediante la protección de la salud de la población así como la protección de los recursos naturales como son: flora y fauna en cuanto que por causa de la contaminación puedan verse afectados, modificados o extinguidos. Se prevee la participación de diversas autoridades federales y la celebración de convenios con las entidades federativas en las materias que son objeto de la Ley.

Asimismo se encuentra previsto la formulación de programas educativos e informativos que tienen a orientar a la niñez y a la juventud respecto de los problemas ambientales.

Se expresa cuales son los contaminantes que en forma más directa modifican las características naturales del medio ambiente, señalando lo que debe entenderse por contaminantes por contaminación.

El Capítulo Segundo está circunscrito a la contaminación del aire, se mencionan las posibles fuentes productoras de contaminantes del aire y se establecen las normas generales que deben observarse para evitar la contaminación atmosférica.

El Capítulo Tercero se refiere a la contaminación del agua y la indicación de las prohibiciones y prevenciones que deben observar tratándose de las aguas nocivas que se arrojan en las redes colectoras, ríos, cuencas, vasos y demás depósitos de agua.

Por su parte las industrias deberán construir las obras necesarias que les sean ordenadas por la Secretaría de Recursos Hidráulicos en coordinación con las de Salubridad y Asistencia e Industria y Comercio para evitar el envenenamiento del medio acuoso por las aguas residuales industriales.

En este sentido toda obra que se ejecute para descargar aguas procedentes de instalaciones industriales no será permitida si causa contaminación.

El uso de aguas residuales deberá cumplir ciertas condiciones y autorizaciones expresadas en la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Toda vez que el suelo es el medio natural en el que con más intensidad vive el hombre, el Capítulo Cuarto contempla la urgencia que existe para cuidar y evitar su contaminación. En este orden las descargas o depósitos de diversas materias sobre el suelo deberán realizarse conforme a las técnicas aprobadas por las dependencias competentes.

El Ejecutivo Federal tendrá la facultad de limitar, regular y en su caso prohibir el uso de plaguicidas y fertilizantes considerando para ello la naturaleza de su composición y la afectación que puede causar sobre el suelo la salud humana

Igualmente se dispone que las personas que tengan bajo su responsabilidad el manejo de los residuos sólidos comúnmente denominados basura, deberán sujetarse a los reglamentos que para el efecto se expidan, ya que la generación de dichos residuos en las poblaciones es cada vez más considerable.

Por lo que toca a diversos productos industriales que dadas sus características físicas y químicas no sufren descomposición alguna como tal es el caso de los envases de vidrio y el plástico entre otros; su fabricación y acumulación serán motivo de reglamentación por parte del Ejecutivo Federal.

Finalmente en el Capítulo Quinto se establecen las sanciones que se aplican en el evento de que existen violaciones a la ley y a sus reglamentos brindando al infractor la oportunidad de presentar su defensa.

- b) Grupo semirural que trabaja en actividades agrícolas; adquirir en el mercado bienes elaborados domésticamente o del sector industrial moderno; y se encargaba de proveer algunos servicios relacionados con el comercio y las comunicaciones.
- c) Grupo urbano, dedicado fundamentalmente a las actividades no agrícolas, constituyendo a la parte más importante en el mercado para los sectores industriales y de servicios.
- d) Grupo externo que incluía a la minería, a la industria petrolera y a las actividades agrícolas de exportación.

A raíz de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de la República adoptó una política económica más flexible, debido a la escasez en la oferta de diversos bienes, lo que motivó el aumento de la producción nacional del sector industrial, en la fomentación y la sustitución de importaciones. En este sentido, los industriales encontraron un mercado totalmente protegido, que permitió su crecimiento.

Para lograr eficazmente la sustitución de importaciones la política gubernamental fue establecer medidas restrictivas a los productos de importación, tales como: la aplicación de cuotas, permisos de importación, arancelaria.

Ello propició el auge de nuevas industrias en muy diversas ramas. Sin embargo, es importante tener presente la eficiencia en la operación de este sector a través del desarrollo y aplicación de tecnologías nacionales con objeto de incrementar la venta de manufactura al exterior, es decir que nuestros productos tengan la calidad suficiente para poder competir en los mercados internacionales.

De lo expuesto en el punto anterior se desprende que es durante el régimen del Presidente Luis Echeverría Álvarez, cuando formalmente se presenta la preocupación de nuestras autoridades para legislar en materia de contaminación, al entrar en vigor la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y sus reglamentos.

La perspectiva de los problemas ecológicos en los ordenamientos invocados se orienta fundamentalmente hacia la protección de la salud y bienestar de la población.

De una manera muy general se dan las bases para prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo, encaminadas sobre todo a la prevención de las enfermedades ya que los habitantes de una forma u otra como parte de sus funciones vitales, sociales y de trabajo son productores de diferentes tipos y cantidades de contaminantes.

Tratándose de la flora y fauna en la Ley en cuestión resulta poco claro cuál es la dependencia del Ejecutivo Federal que debe intervenir. A nuestro juicio lo sería la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Como ya lo hemos mencionado la aplicación de los citados ordenamientos corresponde a las autoridades federales. Por lo que se refiere a las entidades federativas y municipales tienen únicamente la categoría auxiliar lo cual pensamos que implica serios problemas de funcionalidad.

Los ordenamientos a que hemos hecho referencia tuvieron un enfoque limitado de los problemas ecológicos teniendo como eje central el aspecto de la

salud humana sin brindar la importancia que hoy en día tienen la creación y administración de áreas naturales protegidas, a la protección de las especies de la flora y la fauna endémicas amenazadas o en peligro de extinción disposiciones que establecieran límites máximos permisibles de contaminación del aire, agua y suelo.

A pesar de las limitaciones antes enunciadas, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y sus reglamentos constituyen un importante paso en la lucha contra la contaminación. Considerando que el perfeccionamiento de dicho ordenamiento debe llevarse a cabo en el ámbito del Derecho Ecológico.

J.4 LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE GENERALIDADES

Es en las postrimerías del periodo gubernamental del Presidente López Portillo cuando se expide la Ley Federal de Protección al Ambiente el 30 de diciembre de 1981, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1982, cuyo artículo segundo transitorio abroga la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

La nueva ley en la materia para el tiempo y espacio en que fue concebida pretende abarcar todos los ámbitos en que la contaminación puede estar presente y causar daños así como preservar al medio ambiente en su pureza sin perjuicio de combatir y controlar en su momento las agresiones de que es creciente objeto.

En dicho ordenamiento se consideran las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se establece la coordinación y competencia de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal que tiene atribuciones concurrentes en el área de saneamiento ambiental.

Las disposiciones de la Ley en cuanto a su orden público e interés social rigen en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente de los recursos que lo integran y para la prevención y control sobre los contaminantes y así como sus causas que los originan.

Igualmente se señalan como supletorias de la Ley Federal de Protección al Ambiente la Ley General de Salud, la Ley Federal de Aguas, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos y los demás ordenamientos en materia de suelo, subsuelo aguas, aire, flora y fauna.

La nueva ley en la materia se encontraba integrada por trece capítulos cuyo panorama trataremos de explicar y cuando la ocasión lo amerite haremos notar las diferencias primordiales en relación con la ley anterior, es decir con la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

En el Capítulo Primero denominado " Disposiciones Generales ", se aumentan las definiciones de conceptos empleados en el texto de la ley principalmente se amplía la connotación de " contaminante ", así como su acción no sólo en el aire, agua y suelo, como también sobre los alimentos y víveres.

Se establece la competencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y la coordinación que debe existir con otras dependencias del Ejecutivo

Federal, de nuevas creaciones, tales como las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Departamento de Pesca, así como otras dependencias que tuvieron modificaciones en sus atribuciones o bien cambiaron de denominación.

Por otra parte se faculta al Ejecutivo Federal para dictar toda clase de disposiciones en materia de explotación, producción, transporte, composición, almacenamiento y uso de minerales, así como de sustancias químicas, energéticas, metales pesados y sustancias tóxicas atribuciones que la ley anterior no contemplaba.

En el Capítulo Segundo " De la Protección Atmosférica ", se generaliza la prohibición de expeler contaminantes que alteran la atmósfera toda vez que la ley anterior inducía a vaguedad o indefinición.

Dentro de las atribuciones conferidas a las autoridades se incorpora la de calificar y supervisar los proyectos, funcionamientos y ubicación de las obras.

En los Capítulos Tercero y Cuarto " Dentro de la Protección de las Aguas " y " De la Protección del Medio Marino " respectivamente cabe mencionar que la ley anterior se limitó a regular los problemas derivados de las descargas de aguas residuales provenientes del uso público.

Domésticos o industriales aspecto que también se contempla en los capítulos antes referidos de la Ley Federal de Protección al Ambiente pero que a su vez prevé otras de trascendencia para la salud humana como son los servicios públicos de abastecimiento de agua potable, plantas potabilizadoras

Se incorporan disposiciones en materia de prevención de la contaminación del medio marino que incluyen las del subsuelo, mar territorial y aguas marinas interiores, participando en su aplicación las Secretarías de Salubridad y Asistencia, de Marina y de Comunicaciones y Transportes así como el Departamento de Pesca.

Mención especial merecen las atribuciones conferidas a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para dictar y en su caso aplicar las medidas sanitarias correctas cuando la contaminación de las aguas ponga en peligro la salud pública.

En tal virtud la dependencia gubernamental antes citada tendrá una intervención más directa en la aplicación de la ley específicamente tratándose de contaminación de las aguas así como del control de desechos sólidos.

En el Capítulo Quinto " De la Protección de los Suelos ", se puntualiza que los desechos que se infiltren en los suelos pueden estar en un estado físico, sólido, líquido o gaseoso. El manejo, recolección, alejamiento, depósito y disposición final de dichos desechos deberán ajustarse a las normas técnicas que al efecto se expidan.

Tratándose de la utilización y explotación de los suelos, los proyectos de las obras deberán ser aprobadas por la Secretaría de Salubridad y Asistencia a fin de vigilar que no se ocasionen problemas de contaminación, erosión, degradación o destrucción de los suelos.

El Capítulo Sexto " De la Protección del Ambiente por efectos de Energía Térmica, Ruido y Vibraciones ", es consecuencia de la preocupación que

existía por el efecto nocivo que las altas temperaturas producen en el organismo humano sobre todo cuando las exposiciones son permanentes en las actividades industriales. Por lo que se refieren al ruido y a las vibraciones los especialistas han señalado que pueden llegar a causar daños irreversibles en la salud. En este orden de ideas en el capítulo que nos ocupa se pretende normar y fijar límites máximos permisibles en la materia.

En el Capítulo Séptimo " De la Protección de los Alimentos y Bebidas por efectos del Medio Ambiente ", se prevee la contaminación en los alimentos y bebidas así como la producida por los mismos, debido a que su degradación por la acción de contaminantes de índole biológico o químico, daña directa y constantemente la salud de millones de seres humanos.

Al respecto es necesario ampliar las investigaciones con el fin de integrar información adecuada y actualizada sobre la producción, procesamiento, transportación, comercialización y manejo de alimentos y bebidas.

En virtud de que una inadecuada o errónea aplicación de radiaciones ionización con elementos químicos como el radio uranio y plutonio pueden ocasionar daños al medio ecológico o a la salud humana, su regulación se prevee en el Capítulo Octavo denominado " De la Protección del Ambiente por Efectos de las Radiaciones Ionizantes ", el cual constituye un agregado muy importante tanto por la materia misma como por su gran incidencia en nuestros días.

En el Capítulo Noveno " De la Inspección y Vigilancia ", se establecen disposiciones no contempladas en la ley anterior siendo la Secretaría de Salubridad y Asistencia la dependencia encargada de vigilar el exacto cumplimiento de la ley y sus reglamentos.

En el Capítulo Décimo " De las Medidas de Seguridad y Sanciones ", se establecen el decomiso y la clausura total o parcial temporal o definitiva de la industria o fuente en donde se origine la contaminación.

En caso de que exista peligro inminente para la salud pública se faculta a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para ordenar de inmediato la aplicación preventiva de medidas de seguridad.

En lo que a sanciones concierne y al haber constado en la práctica que las de carácter pecuniario con el paso del tiempo se vuelven demasiado bajas en cuantía y considerando que las fuentes productoras de los mayores índices de contaminación son propiedad de personas o entidades de gran potencialidad económica en la Ley Federal de Protección al Ambiente la fijación de los montos de las multas tendrá como base el salario mínimo general para el Distrito Federal. De este modo las cantidades se actualizarán en la misma proporción que los salarios, logrando así una eficacia en su condición represiva de actos u omisiones que dañen la salud o el ambiente.

Asimismo se contempla la posibilidad de decretar arrestos hasta por 36 horas en calidad de pena corporal por las infracciones que así lo ameriten.

Los Capítulos Décimo Primero y Décimo Segundo " Del Recurso de Inconformidad " y " De la Acción Popular " respectivamente amplían la regulación de estas materias que en la ley anterior se reglamentaban en un sólo artículo cada una.

Para el caso de imposición de sanciones administrativas el o los interesados gozan de la garantía de audiencia consagrada en nuestra Constitución Política.

El Capítulo Décimo Tercero " De los Delitos ", al igual que los dos anteriores es nuevo también y representa un gran avance pues tipifica algunos delitos que por su trascendencia deben estar comprendidos en una legislación ambiental

Por otra parte es menester manifestar que la Ley Federal de Protección al Ambiente fue reformada mediante decreto el 30 de diciembre de 1983, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de enero de 1984.

Independientemente de otros aspectos dicha reforma fue motivada por la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología según decreto del 23 de diciembre de 1982, y del cual nos ocuparemos con posterioridad.

3.4.1 ENFOQUE DE LOS PROBLEMAS ECOLOGICOS

Hemos podido observar que la Ley Federal de Protección al Ambiente en comparación con su antecesora se incrementa el número de actividades a regular, se aumenta el número de capítulos de 5 a 13, siendo algunos de ellos adiciones o nuevos con disposiciones que amplían el margen de acción de las autoridades o bien tratan materias que en aquél entonces no habían sido objeto de regulación.

En un principio la aplicación de la ley de que se trata correspondió a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y al Consejo de Salubridad General pero posteriormente la dependencia del Ejecutivo Federal competente lo fue la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

En este orden de ideas podemos afirmar que el espíritu del legislador fue seguir manteniendo a las autoridades federales como responsables de la

política en la materia.

Por lo que se refiere a las entidades federativas y municipios, su participación en la solución de los problemas ecológicos es secundaria, pues depende de la suscripción de un acuerdo de coordinación con las autoridades federales competentes.

Al respecto debemos tener presente que las cuestiones ambientales en las diversas regiones de la República son del conocimiento en la mayoría de las ocasiones de las autoridades de la localidad siendo éstas las más interesadas en superar dichas dificultades, lo cual consideramos se logrará con la participación decidida y coordinada de los tres niveles de gobierno.

Más sin embargo la hipótesis del párrafo, tal vez por las circunstancias de la época no se plasmó de una manera clara y objetiva en las leyes ambientales en cuestión, situación que consideramos de gran relevancia para una eficaz realización de las acciones ecológicas.

Debemos reconocer que la Ley Federal de Protección al Ambiente es un ordenamiento más completo, más estructurado con una mejor distribución de las atribuciones conferidas a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, con normas innovadoras en algunas materias en suma, un segundo paso teniendo a abatir los diversos índices de contaminación y en consecuencia brindar una mayor protección a la salud de la población.

A pesar de lo anterior en dicha ley aún no se contemplan los problemas ecológicos de una manera integral, esta situación que hoy en día ha adquirido mucha actualidad y que ya se prevee en la Ley General del Equilibrio Ecológico

y la Protección al Ambiente, cuyo análisis será objeto de los Capítulos Tercero y Cuarto del presente trabajo.

7.4.2 ASPECTOS GENERALES DE LA REGLAMENTACION DE LA LEY

Durante la vigencia de la Ley Federal de Protección al Ambiente, continuaron aplicándose los siguientes reglamentos:

- a) Reglamento para la Prevención y control de la Contaminación Atmosférica - Originada por la Emisión de Humos y Polvos, del 8 de septiembre de 1971, reformada en sus Artículos 17 y 59 según decreto de 2 de julio de 1975, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre del mismo año.
- b) Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas del 28 de marzo de 1973, reformada en su artículo 70 según el decreto del 10. de julio de 1975, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre del mismo año.
- c) Posteriormente los artículos 30, 31, 32 y 33 fueron derogados por el artículo segundo transitorio del decreto del 11 de junio de 1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 del mismo mes y año.

Por otra parte cabe hacer mención que el Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por al Emisión del Ruido, de fecha 29 de noviembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la

Federación del 6 de diciembre del mismo año, se expidió al amparo de la Ley Federal de Protección al Ambiente y abrogó el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada por la Emisión de Ruido, de fecha 19 de septiembre de 1975.

7.4.3

LIMITACIONES DE APLICABILIDAD

Hasta este momento hemos pretendido por una parte encauzar nuestro estudio hacia los factores que de una forma u otra han propiciado y agudizado los problemas ambientales en nuestro país y por la otra, hacer una breve reseña de la legislación que en la materia se ha aplicado.

Consideramos que la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y la Ley Federal de Protección al Ambiente, fueron concebidas de acuerdo a las necesidades de su tiempo, sin embargo desde hace varios años y a pesar de las reformas a dicha legislación los problemas ecológicos han sido más allá de lo previsto o regulado por tales ordenamientos.

Asimismo es importante hacer notar que durante casi toda la vigencia de las citadas leyes correspondió su aplicación a la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente, Unidad Administrativa adscrita a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Al respecto y en virtud de la magnitud de los problemas ecológicos que se estaban presentando era necesario que funcionalmente existiera una dependencia del Ejecutivo Federal que se avocara a la solución de estos problemas.

Otro aspecto que debemos destacar es el relativo a que en dichos ordenamientos

no se establecían atribuciones expresas para los Estados y Municipios, por tratarse de leyes federales, más sin embargo hemos reiterado en punto anterior que la solución de los problemas ambientales que hoy en día nos aquejan requieren de la participación activa, firme y coordinada de los tres niveles de gobierno, situación no prevista en las leyes que se comentan y en consecuencia una limitante en su aplicabilidad.

Igualmente ya hemos hecho mención que los ordenamientos de que se trata serían como fin primordial proteger la salud humana y prevenir enfermedades, aspecto que merece nuestro más profundo respeto, pues implica el sentido humanitario y social de las leyes mexicanas.

No obstante lo anterior actualmente es imperativo profundizar los estudios e investigaciones para la conservación de nuestro ecosistema, aprovechar racionalmente los recursos y proteger, conservar las especies de la flora y fauna silvestre y acuática, declarar como áreas naturales protegidas, zonas estratégicas del territorio nacional, en suma, concebir de una manera integral los problemas ecológicos considerando los impactos recíprocos que se dan entre el hombre y su entorno con objeto de alcanzar un medio suficientemente sano y equilibrado, capaz de alentar la vida humana.

Hasta aquí hemos procurado enunciar las principales limitaciones de aplicabilidad de los multicitados ordenamientos, situaciones que a nuestro juicio y desde un punto de vista legislativo han sido superadas con la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en cuya formulación sin duda alguna, se consideran los conceptos fundamentales del Derecho Ecológico, para estar en posibilidad de analizar los causus que han originado la problemática ecológica.

C A P Í T U L O 33

**PROTECCION JURIDICA ASÍ COMO LA VOLUNTAD POLITICA INSTITUCIONAL
PARA CONTROLAR Y PREVENIR LA CONTAMINACION AMBIENTAL**

CAPITULO 33

PROTECCION JURIDICA ASI COMO LA VOLUNTAD POLITICA INSTITUCIONAL PARA CONTROLAR Y PREVENIR LA CONTAMINACION AMBIENTAL

33.1 LA CREACION DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

Como primer antecedente, se menciona la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de fecha 23 de diciembre de 1958, que prevee a la Secretaría de Obras Públicas como una dependencia del Ejecutivo Federal.

La citada ley fue abrogada en el artículo primero transitorio del decreto mediante el cual expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 24 de diciembre de 1976, en cuyo artículo 37 se establece las atribuciones que corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Conforme a lo mencionado en el artículo primero del decreto del 23 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 29 del mismo mes y año, se reformó también el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con objeto de reestructurar la competencia de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como cambiar su denominación a Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Así, debido a la urgente atención a problemas cuya coordinación se vuelve cada vez más necesaria, por primera vez en la historia del país se logra una visión de conjunto en torno al problema ambiental que incide sobre la supervivencia del hombre, procediendo a atenderlos a través de una sola estructura administrativa fundamentándose en el Derecho Ecológico.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, surge de la preocupación social y con ella se genera en todos los Estados de la República, y de una política ambiental. Para preveer su mejor desarrollo y corregir los efectos negativos, producto de un inadecuado crecimiento bajo las perspectivas económicas y sociales en décadas anteriores.

Su función está encaminada no sólo porque es la base del desarrollo, sino a realizar una serie de acciones que en su conjunto, den apoyo e induzcan al aprovechamiento de los recursos sin depredación de la propia naturaleza.

La vivienda, el urbanismo, los asentamientos humanos y la perspectiva ecológica son instrumentos que deben enfocarse hacia un desarrollo armónico del hombre y su entorno.

La Institución como tal, creada por y al servicio de los mexicanos, no debe estar ajena a las reflexiones antes mencionadas, sino por el contrario, precisar su línea de acción dentro del marco de una política de integración social.

33.1.1 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública federal, establece las bases de -organizaciones del aparato burocrático en centralizada y paraestatal. Porque impone como condiciones para la liberación del comercio.

El Poder Ejecutivo de la Unión, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo cuenta con su estructura

con 18 Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo, dependencia de la Administración Pública centralizada.

En el artículo 37 de la Ley antes citada, establece las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que para mayor ilustración reproducimos:

" Art. 37.- A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde el despacho de los siguientes asuntos ".

I.- Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.

II.- Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal que corresponde, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo converga con los Ejecutivos locales para la realización de acciones coincidentes en esta materia con la participación de los sectores social y privado.

III.- Promover el desarrollo urbano de la comunidad y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción.

IV.- Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo apoyar a las autoridades estatales y municipales en su tal ejecución.

V.- Fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población y apoyar técnicamente a las autoridades locales en su proyección, construcción, administración, operación y conservación a partir de los sitios determinados con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

VI.- Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; dictar normas técnicas, autorizar y en su caso, realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos, obras de ornato y las demás que realice la Federación por sí o en cooperación con otros países, con los estados y municipios o con los particulares, excepto las encomendadas expresamente por la Ley a otras dependencias.

VII.- Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público o a fines de interés social o general, cuando no estén encomendados a las dependencias usufructuarias, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equipados a éstos, conforme a la Ley, y las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del gobierno federal.

VIII.- Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y para el desarrollo urbano y regular en coordinación con los gobiernos de los estados y municipios el sistema tendiente a satisfacer dichas necesidades.

- IX.- Organizar y administrar los parques nacionales.*
- X.- Proyectar las normas y en su caso celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación y aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social.*
- XI.- Ejercer la posesión de la nación en las playas y zona marina y terrestre y administrarlas en los términos de la ley.*
- XII.- Regular en su caso, representar el interés de la Federación en la adquisición, enajenación, destino o efectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal así como determinar normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes.*
- XIII.- Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlos.*
- XIV.- Tener a su cargo el registro de la propiedad federal, elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación*
- XV.- Formular y conducir la política de saneamiento ambiental en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia.*
- XVI.- Establecer los criterios ecológicos para el uso y destino*

de los recursos naturales y preservar la calidad del medio ambiente.

XVII.- Determinar las normas que aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad.

XVIII.- Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales la aplicación de las normas y programas que establezca para la protección o restitución de los sistemas ecológicos del país.

XX.- Normar el aprovechamiento racional de la flora y la fauna silvestre con el propósito de conservarlas y mantener la especie

XXI.- Decretar las vedas forestales y de caza, otorgar contratos, concesiones y permisos de caza o de explotación, cinegética, organizar y manejar la vigilancia forestal y de caza.

XXII.- Organizar y administrar reservas de la flora y fauna, así como terrestre, acuática, parques, jardines botánicos y colecciones forestales.

XXIII.- Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y de la fauna terrestre.

XXIV.- Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y la fauna terrestre.

XXIV.- Cuidar de las arboledas y además vegetaciones con la cooperación de las autoridades federales y locales competentes, así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país.

XXV.- Regular el alejamiento, la explotación, el uso o aprovechamiento de aguas residuales y las condiciones que deben satisfacerse antes de - descargarse en las redes colectoras, cuencas, vasos y demás depósitos y corrientes de agua, así como su infiltración en el subsuelo para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos en coordinación con las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Salubridad y Asistencia.

XXVI.- Organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo urbano y ecología.

XXVII.- Conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna marítima, fluviales y lacustres.

XXVIII.- Establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas;
y

XXIX.- Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Por otra parte, el Maestro Emérito Manuel R. Palacios Luna contempla a las leyes en materia de contaminación ambiental dentro de las que están

formando lo que limitativamente se llama Derecho Económico, y sin que alguna, son parte de un nuevo orden jurídico ecológico. (11)

Sabemos que el Derecho Ecológico en su nueva aparición es dinámico, la característica que se refleja en las leyes, objeto de nuestro estudio pues su principio fundamental y permanente es proteger la calidad de la vida de los efectos de la contaminación ambiental, aún cuando su técnica de aplicación cambie. (12)

Es de concluirse que las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Contenidas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se relacionan con el equilibrio y la protección al ambiente, cuya aplicación paralelamente a la observancia de las normas de Derecho Ecológico propiciarán el desarrollo integral de nuestro país.

(11) Palacios Luna, Manuel R. *El Derecho Económico en México*. Ed. Porrúa. México. 1991. p.23 y 24

(12) *Ibidem*. p.29

77.1.2 ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO
URBANO Y ECOLOGÍA

Internamente cada Secretaría está estructurada en una serie de órganos inferiores de acuerdo con una división lógica del trabajo a partir del Secretario de Estado. (13)

Conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los titulares de las Secretarías de Estado tienen la facultad de adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en los reglamentos respectivos a las Subsecretarías de Oficialía Mayor y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente a través de un Acuerdo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo el artículo 17 de la citada Ley señala que las Secretarías podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y con facultades específicas para atender asuntos de su competencia.

En virtud de que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, es la dependencia federal competente para formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología, se considera importante para el medio tener presente la estructura orgánica de la institución antes mencionada, dentro de la cual encontramos a la Subsecretaría de Ecología, unidad a la que están adscritas las siguientes Direcciones Generales:

(13) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 1991. p.132

Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica quien tiene entre otras atribuciones, coordinar la integración, instrumentación, evaluación y actualización del Programa Sectorial de Ecología, de los programas y proyectos que él se deriven y de los correspondientes programas operativos anuales; establecer los lineamientos y normas técnicas para el ordenamiento ecológico del territorio a nivel nacional, establecer la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud; cuantificar los impactos económicos y sociales, causados por el deterioro de los recursos naturales; emitir los dictámenes sobre daños ecológicos que le sean solicitados de acuerdo con la normatividad en la materia; y establecer los criterios y normatividad en la materia; establecer los criterios y la normatividad técnica conforme a los cuales se determinarán las medidas obligatorias de conservación de recursos naturales y del medio físico.

Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental quien tiene entre otras atribuciones proponer al Secretario del Ramo, las normas, lineamientos, medidas, criterios y procedimientos técnicos para prevenir, corregir y controlar la contaminación del aire, suelo, subsuelo, agua, medio marino y ambiente originado por el polvo, humo, gases, desechos sólidos, plaguicidas, insecticidas, sustancias químicas, energéticos, ruido, vibraciones, aguas residuales, derrames de hidrocarburos y otras sustancias y productos contaminantes; vigilar las fuentes de contaminación, inspeccionar los establecimientos y requerir la información indispensable para analizar y medir el grado de contaminación que generan; estructurar y operar el sistema de monitoreo y los laborato-

rios de análisis ambiental; coordinar con el Instituto SEDUE las investigaciones relativas a la contaminación.

Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales, quien tiene entre otras atribuciones, integrar, organizar y administrar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas; establecer normas para la conservación, desarrollo y aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestre; proponer la expedición de decretos que establezcan vedas florestales; establecer las regiones y zonas de vedas de la flora y fauna silvestre; establecer y desarrollar viveros, criaderos, laboratorios y estaciones experimentales, jardines botánicos y parques zoológicos; y promover en coordinación con la Secretaría de Pesca el establecimiento de época y zona de veda de las especies acuáticas.

Dirección General de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria, quien tiene entre otras atribuciones promover la participación de la comunidad en el manejo de preservación y restauración de los recursos naturales de acuerdo con los programas y criterios ecológicos establecidos; promover y fomentar la participación de centros de educación e investigación y de la comunidad en la conservación e investigación y desarrollo de los recursos de los ecosistemas y de las áreas naturales protegidas y apoyar a la Secretaría de Vivienda en la ejecución de los programas que requieran de la participación de la comunidad.

Por otra parte encontramos a la Comisión Nacional de Ecología, cuyas atribuciones son afines a las de la Subsecretaría de Ecología. Dichas Comisiones son de un órgano de carácter permanente de coordinación intersecretarial

que fungirá como instancia para promover la concertación entre la sociedad y el Estado en la materia.

Cabe señalar que la Comisión es presidida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y de cuyo estudio hablaremos en el siguiente punto.

II.2 LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA

COORDINADORA DEL SECTOR: ECOLOGÍA

Conforme a lo dispuesto en la Ley de la materia de la Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal, integrada ésta última por las siguientes entidades:

- I. Organismo descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito e instituciones de seguros y de fianzas;
- III. Fideicomisos

Asimismo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta al C. Presidente de la República para determinar agrupaciones por sectores de la Administración Pública Paraestatal, para que las relaciones de la misma se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que a cada caso designe como coordinador del sector.

En este orden de ideas con fecha 19 de agosto de 1982, el Ejecutivo Federal expidió el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre del mismo año por el que se dispuso el agrupamiento de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomis

nos públicos por sectores administrativos.

En el artículo único, inciso j) de dicho Acuerdo se prevee el sector privado a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas hoy de Desarrollo Urbano y Ecología.

En el inciso l) del propio Acuerdo se señala el Fondo Nacional para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental como fideicomiso integrante del sector correspondiente a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia; disposición que se justifica en virtud de que era la dependencia del Ejecutivo Federal responsable de formular y conducir la política en la materia a través de la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente.

Se hace notar que el Acuerdo de referencia que expidió durante el régimen del Presidente José López Portillo; que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha tenido diversas reformas y adiciones según decretos del 23 de diciembre de 1982, 16 de diciembre de 1983, 21 de diciembre de 1984, 13 de diciembre de 1985 y 26 de abril de 1986; y que la Administración Pública Paraestatal ha sufrido en los últimos años una dinámica transformación

Por las razones expuestas se sugiere la conveniencia de llevar a cabo una reubicación de determinadas entidades y en consecuencia actualizar el agrupamiento de la Administración Pública Paraestatal por sectores vigentes a la fecha.

Dada la magnitud e importancia de los problemas ecológicos que nos afectan estimamos necesario que en el nuevo Acuerdo que al efecto expida el Ejecutivo Federal se contemple a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, independientemente de su competencia en otras materias como coordinadora del sector

ecológico.

Por otra parte es conveniente mencionar algunos aspectos de la Comisión Nacional de Ecología, creada mediante acuerdo presidencial de fecha 17 de abril de 1985, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 del mismo mes y año.

La Comisión es un órgano de carácter permanente y tiene por objeto analizar y proponer prioridades en materia ecológica. Se encuentra integrada por los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Desarrollo Urbano y Ecología y Salud.

Dicha Comisión vino a sustituir a la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental. Las principales diferencias entre ambas Comisiones, se contienen en el siguiente cuadro:

**COMISION INTERSECRETARIAL DE
SANEAMIENTO AMBIENTAL**

1. Se crea durante la vigencia de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.
2. Presidida por el Titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia

COMISION NACIONAL DE ECOLOGIA

1. Se crea durante la vigencia de la Ley Federal de Protección al Ambiente y se prevee de manera expreso en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
2. Presidida por el Titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

3. Integrada con un representante de las Secretarías de Salubridad y Asistencia, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Patrimonio y Fomento Industrial, Programación y presupuesto, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Defensa Nacional y Marina. Así como el Departamento del Distrito Federal y del Departamento de Pesca.
4. Previa invitación, contempla la participación de estados y municipios.
3. Integrada por los Titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Desarrollo Urbano y Ecología y Salud.
4. Previa invitación contempla la participación de estados y municipios, así como de los sectores social y privado.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevee a la Comisión Nacional de Ecología, así como al órgano permanente de coordinación intersecretarial que fungirá como instancia para promover la concertación entre la sociedad y el Estado en la materia.

Dicho órgano se integrará y funcionará de acuerdo con lo que disponga el Ejecutivo Federal y tendrá entre sus objetivos analizar los problemas ecológicos para proponer prioridades, programas y acciones a realizar.

Finalmente, consideramos que la actuación de la Comisión Nacional de Ecología, así como de otras dependencias competentes en la materia debe ajustarse

a las disposiciones de Derecho Ecológico, ya que una de sus características es que su normatividad no es estática sino dinámica y en consecuencia es el instrumento para impulsar y reconocer el cambio social. (14)

33.3 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988 Y SU APLICACION EN MATERIA ECOLOGICA

Al inicio del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, se provieron diversas reformas a los principales normativos del desarrollo económico y social de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como parte de esta reforma el nuevo artículo 26 Constitucional determina que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática. En el marco de esta reforma se presenta el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales del desarrollo del país con decisión, orden y perseverancia y con la más amplia participación de la sociedad. (15)

En febrero de 1983, se iniciaron los trabajos de integración del Plan y se convocó a la sociedad para participar en las actividades de los foros de consulta popular. Los temas y aspectos analizados, permitieron identificar las prioridades nacionales y los grandes problemas que la sociedad mexicana ha de enfrentar en el curso de los años subsecuentes. Los foros nacionales de consulta popular, realizados dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, fueron entre otros: Desarrollo Industrial, Comercio Exterior;

(14) Palacios Luna, Manuel R. Ob. cit. p.35

(15) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México. SPP. 1983. p.9

Sistema Integral de Transporte; Desarrollo Tecnológico; Desarrollo Urbano; Ecológico; Energéticos; Pesca; Salud; Agua; Ciudad de México; etcétera, en los cuales amplios grupos de la población manifiestan sus inquietudes y propuestas. (16)

En este sentido el Plan registra los señalamientos principales de la consulta popular y los incorpora a las políticas adoptadas, es decir, aquellas aportaciones que alcanzaron un significativo grado de consenso y que son compatibles con el marco y las restricciones existentes. (17)

Dentro de la instrumentación de la estrategia del Plan, en el campo de la política social se contempla los temas relativos a la ecología, salud, desarrollo urbano y vivienda.

En este orden de ideas por primera vez en la planeación nacional se incorporan explícitamente en la estrategia de desarrollo los criterios ecológicos y medio ambiente, además de los económicos, políticos y sociales para dar respuesta a las necesidades básicas de la población asegurándole una calidad de vida adecuada y un aprovechamiento sostenido de los recursos naturales en el mediano y largo plazo. (18)

De esta manera, se hace un diagnóstico de las causas que generan la contaminación del agua, aire y suelo, se establece como propósito garantizar un orden y una disciplina ambiental en el proceso de desarrollo global regional

(16) Ibidem. pag.24

(17) Ibidem. pag.24

(18) Ibidem. p.256

regional y sectorial, se señalan los lineamientos de estrategia que permiten el ordenamiento ecológico en función de los intereses nacionales, siendo de orden correctivo y de carácter preventivo; y por último se indica las líneas generales de acción en materia de prevención y control de la contaminación ambiental del agua, suelo, restauración ecológica, flora y fauna silvestre, así como la conservación y enriquecimiento de los recursos naturales renovables.

Expuesto lo anterior debemos reconocer que en el proceso de Planeación una de las etapas más difíciles es la Ejecución. Hacer un Plan no asegura los resultados que propone por el hecho de anunciarlos, sino determinar una estrategia y establecer lineamientos generales de acción. Particularmente se requiere de un esfuerzo extraordinario de eficiencia y productividad por parte de la Administración Pública Federal; coordinación y colaboración decidida de los gobiernos de los estados y municipios; así como la participación activa de los diferentes sectores y grupos de la sociedad, situaciones que tal y como lo hemos reiterado son indispensables para lograr el desarrollo de nuestro país.

Nos omitimos a manifestar que hoy en día nos encontramos ante el periodo del Presidente Salinas de Gortari, en la cual dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1988-1994 en el cual tenemos la certeza que se brindará especial atención a los problemas ecológicos estableciendo las fórmulas más adecuadas para contrarrestarlos o prevenirlos.

Las bases de la planeación nacional del desarrollo se encuentra en los artículos 25 y 26 de nuestra Ley fundamental. Entre sus objetivos figuran la atención de las necesidades básicas de la población y la mejora de

la calidad de la vida (19), aspectos que son considerados también por el Derecho Ecológico, así mismo se caracteriza por su sentido de protección humanista, es decir " nace y se desarrolla con el respeto de los derechos de la sociedad, sin borrar los derechos humanos individuales, sino evitando el abuso contra ellos ". (20)

11.4 DOCUMENTO " ECOLOGIA 100 ACCIONES NECESARIAS "

En el mes de enero de 1987, el gobierno de la República por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dio a conocer a la opinión pública el documento denominado " Ecología 100 acciones necesarias ", en el cual se integran las acciones prioritarias ecológicas que se estaban presentando en el territorio nacional.

Nos cuestionamos el por qué se seleccionaron 100 acciones y no 200, 300 o más. Sobre el particular, pensamos en varias hipótesis:

- a) Por razones de tipo político.
- b) Por ser acciones que requieren de una atención inmediata.
- c) Por no resultar prácticas ni posible emprender al mismo tiempo todas las acciones ecológicas.

Nos inclinamos por las opciones contenidas en los dos últimos incisos. Sin embargo dichas reflexiones pasan a un segundo término, si estamos en el entendido de que no son las únicas y lo que debe interesarnos es su debida instrumen-

(19) Véase artículo 2o. de la Ley de Planeación.

(20) Palacios Luna, Manuel R. Ob. cit. p.28

tación y aplicación.

Las acciones comprendidas en el documento que se menciona es lo siguiente:

7 CONTAMINACION DEL AIRE

Fuentes móviles (vehiculos)

- 1. Aplicación de tecnologías más avanzadas de reducción de contaminación en los vehículos nuevos.*
- 2. Verificación obligatoria de los motores del parque vehicular en circulación.*
- 3. Apoyos fiscales a talleres para la adquisición de equipos de verificación diagnóstico y rectificación.*
- 4. Reparaciones mayores de motores con descuentos especiales en talleres autorizados.*
- 5. Normas para partes, componentes y dispositivos anticontaminantes.*
- 6. Convocatoria a licitación nacional e internacional de dispositivos anticontaminantes.*
- 7. Eliminación de tecnologías obsoletas de efectos contaminantes en el transporte público.*
- 8. Suministro de mejoramiento combustibles.*
- 9. Ampliación del transporte colectivo no contaminante.*
- 10. Mantenimiento y afinación de las unidades de Ruta 100*
- 11. Estímulos al transporte escolar y sindical*
- 12. Mantenimiento de flotillas*

13. *Control de polvos de camiones materialistas*
14. *Campaña para la disminución del número de automóviles en circulación*
15. *Vialidad y cruceo críticos*
16. *Centro Histórico, Coyacdn y San Angel*
17. *Horarios especiales de reparto de mercancías*
18. *Reubicación de personal para reducir distancias de transporte*
Fuentes fijas (industriales y servicios)
19. *Decreto de control de la contaminación industrial y uso de aguas en*
zonas críticas
20. *Instalación de equipos anticontaminantes por rama industrial*
21. *Estímulos para adquisición y fabricación de equipos anticontaminantes*
22. *Supervisión de procesos de combustión*
23. *Abatimiento de emisiones por empresas y sustancia contaminante (CO,*
PST, SO₂, NOx y HC)
24. *Desconcentración territorial de la industria contaminante*
25. *Normas y reglamentos para el control de emisiones*
26. *Prevención y control de la contaminación en giros industriales*
27. *Industrias riesgosas*
28. *Termoeléctricas*
29. *Ahorro de energía*
30. *Refinerías*
31. *Reubicación de fundidoras*

32. *Control de fundiciones en la frontera norte*
33. *IMECA*
34. *Monitoreo ambiental*
35. *Laboratorio e información*
36. *ECOTEC*

37. *CONTAMINACION DEL SUELO, DEL AGUA Y EMISION DE RUIDO*
37. *Saneamiento del Valle de México*
38. *Control de la basura en la zona metropolitana de la Ciudad de México*
39. *Confinamiento de residuos sólidos industriales*
40. *Centros de recepción de depósitos vacíos de vidrio y plásticos*
41. *Rellenos sanitarios*
42. *Reducción de ruido*
43. *Protección de mantos acuíferos*
44. *Control de descargas altamente contaminantes a drenajes cuencas y mantos acuíferos*
45. *Lago de Texcoco*
46. *Cuenca Lerma-Chapala-Santiago*
47. *Tratamiento y manejo de desechos de granjas porcinas en la Piedad, Michoacán*
48. *Limpieza de la Bahía de Acapulco*
49. *Puerto Marqués: saneamiento de las zonas de asentamientos de la Laguna*

Negra de la Bahía

50. *Saneamiento del Bajo Rio Coatzacoalcos*
51. *Recuperación ecológica del Rio Nuevo en Mexicali*
52. *Saneamiento de la cuenca del Rio Zahuapan*
53. *Saneamiento de la cuenca del Rio Blanco*
54. *Mutamoros: saneamiento de la zona habitacional y del Rio Bravo*
55. *Saneamiento de las lagunas aportadoras de agua potable para la contribución de Tampico-Madero-Altamirano*
56. *Control y Tratamiento de las aguas residuales en Tijuana*
57. *Saneamiento de la Ciudad de Morelia y de los Rios Grande y Chiquito*
58. *Estero del Infiernillo, Mazatlán, Sinaloa*
59. *Palafitos de Cuyutlán, Manzanillo, Colima*
60. *Ciénega de Progreso, Yucatán*
61. *Puerto Vallarta: saneamiento de zonas habitacionales y de la Bahía*
62. *Rescate del Río San Juan en Querétaro*
63. *Saneamiento de la Paz*
64. *Hidroarsenicismo en la Comarca Lagunera*
65. *Saneamiento de la Ciudad de Zacatecas y del Arroyo de la Plata*
66. *Acciones de saneamiento en Sonora*
67. *Control de la contaminación del Valle de Aguascalientes*
68. *Áreas verdes y parques*

Alcanfores, Querétaro

Puebla

69. *Primera Reunión Internacional de Expertos de Alto Nivel sobre Vertimiento e Incineración de Residuos Peligrosos y otros Materiales en la Región del Gran Caribe*
70. *Conferencia Interparlamentaria sobre la legislación ambiental en América Latina y el Caribe*

III CONSERVACION Y RESTAURACION DE RECURSOS NATURALES

71. *Protección de bosques y reforestación*
72. *Reglamentos de la Ley Forestal*
73. *Incendios forestales*
74. *Selva Lacandona*
75. *Red de áreas naturales protegidas de la zona metropolitana de la Ciudad de México*
76. *Sistema de protección de especies animales y vegetales*
77. *Santuarios y protección de especies*
 - Mariposa Monarca*
 - Defensa de los Tucanes*
 - Protección a la Tortuga Marina*
 - Conservación del Flamenco Rosa en Yucatán*
 - Protección al Aguila Real*
 - Jaguar y Borrego Cimarrón*
 - Ganso y Grulla Gris*

78. *Sierra Marantlán*
79. *SJAN KA'AN*
80. *CALAKMUL*
81. *Los Tuxtlas*
82. *Sanciones al tráfico ilegal de especies*

IV AGROQUÍMICOS, DETERGENTES, SUSTANCIAS Y MATERIALES PELIGROSOS, POTENCIALMENTE PELIGROSOS Y DE LENTA DEGRADACION

83. *Legislación sobre plaguicidas*
84. *Control de plaguicidas*
85. *Reglamento de plaguicidas*
86. *Normas de prestación de plaguicidas*
87. *Ventanilla intersecretarial única de plaguicidas*
88. *Control de residuos de plaguicidas en los alimentos*
89. *Detergentes*
90. *Control de movimientos transfronterizos de desechos y sustancias peligrosas*
91. *Decreto relativo a la importación o exportación de materiales y residuos peligrosos*

V EDUCACION Y SALUD

92. *Acciones educativas de salud ambiental*

93. *Apoyos didácticos especiales*
94. *Acciones de contingencia ambiental en el sector educación*
95. *Vigilancia de la salud en relación a la contaminación atmosférica en la zona metropolitana de la Ciudad de México*
96. *Coordinación sectorial para la atención preventiva de la salud de la población durante los episodios de contaminación atmosférica invernal en la zona metropolitana de la Ciudad de México*
97. *Información y capacitación de recursos humanos para la salud ambiental*
98. *Criterios normativos de calidad ambiental SSA-SEDUE*
99. *Colaboración intersectorial de las Secretarías de Salud y Desarrollo Urbano y Ecología*
100. *Protección y participación de los trabajadores en acciones ecológicas*

La puesta en marcha de dichas acciones constituye un gran avance en la solución de la contaminación del aire, agua y suelo a nivel nacional.

No obstante lo anterior cabe señalar que para lograr el éxito que todos deseamos se requiere entre otros aspectos:

- a) Coordinación de las autoridades federales, estatales y municipales en su ámbito competencial.*
- b) Disposiciones del sector industrial para implementar o en su caso mejorar los equipos anticontaminantes en sus plantas de producción.*
- c) Aportación tecnológica y científica para hacer un uso racional y equibrio de nuestros recursos.*

- d) Protección y vigilancia de la flora y fauna y de los ecosistemas.
- e) Participación activa de la sociedad.
- f) Aplicación de la legislación del Derecho Ecológico.

Es preocupación de todos los mexicanos alcanzar y mantener un entorno equilibrado y habitable. Tenemos la firme convicción en que el corto plazo, la sociedad en su conjunto coadyuvará en la solución de los problemas ecológicos paralelamente a la voluntad política de nuestros gobernantes para resolverlos.

Es aquí donde el Derecho Ecológico vuelve a jugar un papel muy importante ya que " su finalidad orienta su contenido y su normatividad, establece bases para resolver aquellos problemas que el Derecho Privado o el Derecho Público no dan los instrumentos necesarios para resolver los conflictos de derecho que se suscitan ".

33.5 LA REFORMA A LOS ARTICULOS 27 Y 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EXPOSICION DE MOTIVOS

De manera preliminar es conveniente revisar a grandes rasgos el tema de las reformas constitucionales con objeto de comprender con mayor objetividad su realización.

" La Constitución de 1917 es un instrumento importante en el México de hoy, ya que hay varios aspectos, es un ideal y en todos debe ser pauta de conducta para el gobierno. La Constitución es punto de partida y meta

de las mejores aspiraciones de nuestro pueblo, sin lugar a ninguna duda de 1917 a nuestros días, la Constitución tenía que cambiar y cambió a través de reformas constitucionales " (22)

Hemos citado que la Constitución de 1917 es un instrumento importante en el México de hoy. Además, es la primera en el mundo en contener normas de Derecho Ecológico, mismo que se caracteriza por ser instrumentalista ya que impulsa el cambio de las relaciones económicas y sociales. (23)

Retomando el tema que nos ocupa es menester señalar que el procedimiento establecido en las Constituciones para su reforma, determinará su carácter rígido o flexible. Las Constituciones serán rígidas cuando la reforma implique un procedimiento más difícil que el previsto para la norma ordinaria y tendrán el calificativo de flexibilidad en el evento de que el procedimiento para reformar normas constitucionales y de ordinarias sea el mismo. (24)

El artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone literalmente lo siguiente: " La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas ".

(22) Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. UNAM. México. 1983 p.304

(23) Palacios Luna, Manuel R. Ob. cit. p.34

(24) Carpizo, Jorge. Ob. cit. p.303, 304, 430, 431 y 432

Del precepto antes transcrito se desprende que nuestra Constitución es rígida ya que su reforma debe ser aprobada por el Congreso de la Unión con una mayoría especial mientras que la regla general para la reforma de las normas ordinarias exige únicamente un quórum de la mitad más uno de sus miembros. Con posterioridad el proyecto de reforma constitucional tendrá que ser sometido a la consideración de las legislaciones de los Estados quienes por mayoría deberán aprobar dicho proyecto para los efectos subsecuentes.

No omitimos manifestar que el tema de la rigidez de nuestra Carta Magna ha sido muy debatida toda vez que a pesar de establecer un procedimiento especial para su reforma, en la realidad hemos visto que ha sido objeto de un gran número de reformas.

Igualmente es importante destacar que para reformar nuestra Ley Fundamental se crea un órgano que en la doctrina se conoce como " Poder Revisor de la Constitución ", jerárquicamente superior a las partes que lo constituyen y ubicado entre el poder constituyente y los poderes constituidos.

Expuesto lo anterior pasaremos a analizar las razones que motivaron la reforma al tercer párrafo del artículo 27, así como la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución General de la República.

En el artículo 27 de la Constitución de 1917 se plasmó la aspiración de los mexicanos en el sentido de recuperar los recursos básicos de la nación con objeto de asegurar su dominio y lograr un equilibrio en su aprovechamiento aspecto fundamental en el desarrollo económico y modernización del país.

Sin embargo debemos tener presente que el aprovechamiento de los recursos de la nación tienen límites y que en especial los recursos renovables pueden dejar de serlo en breve tiempo.

Hoy en día la atención de los problemas ecológicos resulta impostergable. La superación de los desequilibrios ecológicos es todo un reto que implica asegurar que las acciones de protección, control y prevención ecológica orienten la estrategia de modernización del país. Sabemos que su realización conlleva ciertos costos para la sociedad pero ello nos permitirá un mayor equilibrio social.

En la actualidad cuidar lo que tenemos y preservar nuestro patrimonio tiene un valor social y político. Hacerlo, no significa limitar el desarrollo del país, sino alcanzar el equilibrio ecológico así como el aprovechamiento racional de nuestros recursos.

Frente a los problemas ecológicos las acciones institucionales no sólo deben encaminarse a contrarrestar sus efectos sobre el bienestar y la salud de la población, espíritu contenido en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y en la Ley Federal de Protección al Ambiente, sino ampliarse para incidir en las actividades que los originan.

De este modo podrán resolver dichos problemas y paralelamente estaremos en posibilidad de evitar graves desequilibrios que pueden afectar o afecten a la comunidad.

Para lograr lo anterior era necesario contar con un marco jurídico que conforme a los principios de nuestra Ley Suprema, oriente a la actuación de los órganos del Estado y de la sociedad.

En esta virtud la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y previa a la aprobación de las H. Cámara de Diputados y la de Senadores de la LXXX, Legislatura Federal y de la mayoría de las legislaturas de los Estados, envió el Ejecutivo Federal el decreto de fecha 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto del mismo año, por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27 y se adiciona la fracción XXXIX-G al artículo 73 de la propia Constitución Política, para quedar como sigue:

" Artículo 27.-
.....

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública cuidar de su conservación lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación

colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierra y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad puede sufrir en perjuicio de la sociedad.

Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

" Artículo 73.-

7. XXIX-F.-

XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal de los gobiernos de los Estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del Equilibrio Ecológico ".

La reforma tiene como propósito establecer las bases, dentro del espíritu del artículo 27 Constitucional, para hacer frente a los desequilibrios ecológicos que deterioran los recursos naturales, patrimonio fundamental para el desarrollo nacional.

La adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 de nuestra Ley Fundamental se refiere a la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes en materia ecológica con la concurrencia de los tres niveles de gobierno.

En este orden de ideas la reforma y adición que nos ocupan, introducen una concepción integral que permitirá asegurar en las nuevas condiciones, conservación, protección y restauración de los ecosistemas y sus componentes así como el mejoramiento de la calidad de vida de la población, aspectos que son objeto de regulación por parte de las normas del Derecho Ecológico.

33.5.1 APERTURA CONSTITUCIONAL PARA UNA NUEVA LEGISLACION EN MATERIA ECOLOGICA

Tomando en consideración lo expuesto en el punto precedente se reduce que los problemas ecológicos habían sido enfocados de manera unilateral. Sin embargo conforme a la evolución y crecimiento del país habría que considerar también el aprovechamiento racional de los recursos naturales y asegurar el equilibrio de los ecosistemas de ahí que se visó la necesidad de reformar y adiciónar nuestra Carta Magna, a fin de abrir el cauce a una nueva legislación de manera que entre las atribuciones de la Federación tiene para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, se incorpora a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la facultad del Congreso Federal para expedir leyes sobre la materia legislación que es parte de un nuevo orden jurídico y que constituye lo que hoy conocemos como Derecho Ecológico. (25)

Por otra parte es importante destacar que mediante decreto el 2 de febrero de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 3 del mismo mes y año, se reformó el artículo 25 Constitucional cuyo párrafo

(25) Palacios Luna, Manuel R. Ob. cit. p.23

sexto dice: " Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privadas a la economía, sujetarse a las medidas que dicte el interés público y al uso en beneficio general de los recursos productivos, cuidándose de su conservación y el medio ambiente.

Compartimos la opinión del Maestro Manuel R. Palacios Luna, en el sentido de que la redacción del texto antes transcrito es oscura y confusa. " Tal vez el legislador quiso decir en la primera parte que se dará un apoyo general a las empresas y en la segunda, específicamente al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, no de los recursos productivos ".(26)

Es de concluirse que la observancia de la disposición referida dentro del marco de la planeación del desarrollo de la actividad económica nacional debe ser congruente con lo establecido en el artículo 27 Constitucional y en los ordenamientos expedidos en materia de equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

El conjunto de estas disposiciones muestra la evolución del pensamiento del Constituyente Permanente que ahora culmina con la consagración en nuestra Ley Suprema de una concepción integral de los problemas ecológicos, siendo el fundamento constitucional para expedir la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Un ordenamiento que no tiene el carácter clasista ya que sus disposiciones son de orden público e interés social y por lo tanto una de sus finalidades es proteger la salud de hombres y mujeres de todas las clases sociales sin importar su edad. (27)

(26) *Ibidem.* p.77

(27) *Ibidem.* p.256

11.6 EL MUNICIPIO. INSTITUCION BASICA PARA LA ORGANIZACION DEL ESTADO

Conforme a los principios fundamentales contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro país está constituido en una República representativa democrática y federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación.

Asimismo los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administración, el municipio libre configurándose así los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

El municipio es una realidad social regulada por el derecho. (28) Los cambios jurídicos en nuestra legislación no tendrían esencia sin los cambios de actitud presentándose éstos en el contexto nacional, local y municipal.

Sólo la voluntad del hombre es suficiente para transformar el mundo que lo rodea. El fortalecimiento de la institución municipal tendrá éxito en la medida en que seamos una sociedad más participativa dentro de los cauces legales.

En este sentido, gobernantes y gobernados debemos asumir con responsabilidad nuestro papel e involucrarnos de una manera decidida en las tareas tendientes a solucionar los problemas nacionales convencidos de que es la forma más viable para lograr los beneficios que todos deseamos.

El municipio es la institución idónea para iniciar el proceso de descentraliza

(28) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. p. 343

do de la vida nacional, es un mecanismo que mediante el cual el Estado pretende contribuir a la plena realización de los mexicanos.

La consagración del municipio como estructura política administrativa es todo un reto. Las bases constitucionales están dadas, es tiempo de que encaminemos nuestro esfuerzo para hacer del municipio una institución más eficiente, productiva, justa e igualitaria.

Sólo así lograremos realizar a plenitud el pensamiento ideológico del Constituyente de 1917, brindando al municipio la importancia que tiene.

3.6.1 IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO EN LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS ECOLÓGICOS

La función primordial del Estado es procurar el bien común público a través del municipio, debiendo éste generar su propia riqueza a partir de los elementos de que dispone.

Es importante destacar que el artículo 115 de la Constitución General de la República, fue reformado en su totalidad según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

La reforma municipal es un paso fundamental en la descentralización de la vida nacional y consiste en crear condiciones y circunstancias propicias para el municipio en México sea capaz de desarrollarse política, económica social y administrativamente.

A pesar de las carencias que en la actividad tienen los municipios, éstos comparten un común denominador que es su población único elemento capaz

de generar riqueza en el mundo; por lo tanto nuestro esfuerzo debe encaminarse hacia la organización de la institución municipal, pues sólo así se logrará su adecuado desarrollo para beneficio de la comunidad. Con el tiempo, dicho logro se reflejará en el contexto local y nacional.

Por disposición constitucional cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa no habiendo ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado en que se encuentre.

Asimismo están investidos de personalidad jurídica y patrimonio propio. Teniendo a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado alumbrado público: limpia, mercado y centrales de abasto, panteones, rastro, parques y jardines, tránsito, etc.

Igualmente los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, tener control y vigilar la utilización del suelo y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Podemos observar que dichas atribuciones inciden en materia de desarrollo urbano. Sin embargo, desde una perspectiva ecológica están íntimamente relacionadas con lo dispuesto por los artículos 27, tercer párrafo y 73 fracción XXXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 16. Este último precepto establece la competencia de las legislaturas locales para expedir la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente en la que deberán fijarse las normas a las que se sujetarán los municipios en la creación y administración

de zonas de reservas ecológicas.

Sobre el particular con palabras del Dr. Raúl Brañes, creemos que el establecimiento de las zonas de reservas ecológicas por la reforma constitucional de 1983 y la participación que se les concede a los municipios en su creación y administración representan una oportunidad medida. (29)

Con base en las reflexiones manifestadas podemos afirmar que nuestra Ley Fundamental tiene como punto de partida para toda la organización nacional, al municipio, de ahí que se le confieran atribuciones y deberes que es preciso cumplir. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, considera esta verdad real y jurídica en el planeamiento de los problemas ecológicos en virtud de que establece la competencia de las entidades federativas y de los municipios en la materia e igualmente dispone que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con la intervención su caso de otras dependencias podrán celebrar acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados y con su participación con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales para la realización de las acciones previstas en dicho ordenamiento. Considerando que en la instrumentación de los referidos acuerdos deben tomarse en cuenta las normas de Derecho Ecológico, relativamente a su planeación coordinadora, misma que corresponde a nuestra organización política y esta sujeta al acuerdo entre la Federación, estados y municipios en el marco de la Planeación Nacional del Desarrollo. (30)

(29) Brañes, Raúl. *Derecho Ambiental Mexicano*. Fundación Universo Veintiuno A.C. México. 1987. p.91

(30) Palacios Luna, Manuel R. *Ob. cit.* p.79

C A P Í T U L O 3 3 3

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO

PROTECCIÓN AL AMBIENTE

CAPITULO III

LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

III.1 EXPOSICION DE MOTIVOS

Es momento de conocer cuáles fueron las razones que sustentan la elaboración de la Iniciativa de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que como ya sabemos se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1988 y entró en vigor el 1o. de marzo del mismo año.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 de la Constitución Mexicana, al derecho de iniciar leyes o derechos competentes.

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las legislaturas de los Estados.

En este sentido, el Ejecutivo Federal en uso de la facultad que le concede el precepto antes citado sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión la Iniciativa de que se trata de la cual se desprende lo siguiente:

Debemos partir de la base de que se han combinado las reformas institucionales con el cambio en los enfoques para atender los problemas ecológicos con objeto de fortalecer la política ecológica y apreciar los cambios en el marco jurídico.

De esta manera, se elevó a rango constitucional la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico mediante la reforma

al artículo 27 tercer párrafo y la adición de la fracción XXXIX-G al artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

En las últimas décadas se ha presentado una rápida modernización de la economía y un crecimiento acelerado de la población lo cual se consideró mejoraría la calidad de vida de los mexicanos, más sin embargo no se contempló la dimensión del impacto que ello tendría sobre su bienestar, salud y disponibilidad a largo plazo de recursos naturales.

La solución a estos problemas no está en sacrificar el desarrollo del país, sino en lograr un equilibrio ecológico, prevenir los impactos adversos de las actividades económicas, así como aprovechar racionalmente nuestros recursos.

Se ha llegado a la conclusión de que la mejor solución ecológica es también la mejor solución económica, en este sentido las acciones de protección ecológica deberán ser evaluadas dentro del conjunto de prioridades del desarrollo económico y social del país.

Por otra parte, cabe señalar que las limitaciones de aplicabilidad de las leyes en materia ecológica enunciadas en el Capítulo I de este trabajo, se pretenden superar con la Iniciativa en cuestión.

El proyecto de ley establece los principios de la política ecológica nacional, así como los instrumentos para su ejecución. Asimismo, precisa el campo de las atribuciones de las dependencias y organismos públicos que tienen a su cargo funciones en la materia.

En la Iniciativa es fundamental la idea de que la acción ecológica no es

una cuestión que compete sólo a los poderes públicos, sino también debe involucrarse profundamente a la sociedad. Lo anterior, robustece nuestra afirmación de que para resolver los problemas ecológicos se requiere por una parte la coordinación de los órganos de gobierno en sus tres niveles federales, estatales y municipales y por la otra, la participación correspondiente de la sociedad, siendo éste el sentido político del proyecto de ley que se comenta pues se diluye de una manera significativa la centralización no signifique dispersión o impida la realización de políticas generales.

Aspectos no menos importantes son: la elaboración periódica de informes sobre el estado que guarda el medio ambiente a nivel nacional y un sistema de visitas de inspección, que permitan detectar oportunamente los desequilibrios ecológicos para estar en posibilidad de proceder a su prevención o corrección, razón por la cual se pone énfasis en los mecanismos preventivos y correctivos, contemplándose dentro de estos últimos sanciones administrativas y penales, tipificándose con precisión los ilícitos que dan lugar a esas sanciones.

La Iniciativa está estructurada en seis títulos que a grandes rasgos contemplan lo siguiente:

El Título Primero destinado a las disposiciones generales, establece el carácter reglamentario de la iniciativa respecto de los preceptos constitucionales en la materia. Además, se especifica su objeto y los conceptos fundamentales.

En cuanto a la naturaleza jurídica del proyecto de ley, se define como una ley marco que coexiste y se complementa con otras leyes vigentes que

regular asuntos relacionados con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Es menester comentar que los anteriores se justifican plenamente debido a la disposición de normas de Derecho Ecológico, por lo que su reagrupamiento y coordinación en la Iniciativa le dan el carácter de ley marco, contando en consecuencia con una nueva óptica de las peculiares características de los fenómenos ecológicos.

Asimismo se define los conceptos fundamentales relacionados con la materia, se establecen los principios de la política ecológica y los instrumentos para su ejecución.

El Título Segundo regula las áreas naturales protegidas, su establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia.

Por otra parte se señalan los elementos que deben contener las declaratorias para el establecimiento de dichas áreas y de manera novedosa, se prevee la elaboración obligatoria de un programa de manejo del área de que se trata.

Toda vez en la actualidad existe una diversidad de áreas sujetas a protección, creadas al amparo de otros ordenamientos legales, se contempla su agrupamiento en un Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas en el que se incorporan criterios que proveen eficazmente un manejo integral de las mismas.

Igualmente se fijan criterios ecológicos generales que deberán observarse para la protección y aprovechamiento de vedas y la modificación de las mismas con objeto de no alterar las condiciones para la subsistencia, desarro-

Uso y evolución de las especies.

Asimismo se establecen los mecanismos para proteger a los especímenes de la flora y la fauna silvestre, considerados como endémicos, raros o en peligro de extinción, lo que conlleva a prevenir y en consecuencia abatir el tráfico ilegal de las especies.

El Título Tercero se refiere al aprovechamiento racional de los elementos naturales, siendo objeto de regulación el agua y los ecosistemas acuáticos: el suelo y sus recursos; así como la exploración y explotación de recursos no renovables.

En este orden de ideas se señalan los criterios ecológicos generales que deberán observarse para el aprovechamiento de los citados elementos, así como las principales actividades en las que deberán ser considerados.

Además la Iniciativa contiene normas relacionadas con el establecimiento y manejo de zonas de protección de fuentes de abastecimiento de aguas para el servicio de las poblaciones; el otorgamiento de autorización para afectar el curso o cauce de corriente de agua; para asegurar la disponibilidad de agua destinada al consumo humano; para evitar proceso de eutrofización y salinización; para la explotación, explotación y administración de los recursos acuáticos vivos y no vivos; para la protección de los ecosistemas acuáticos y realización de actividades pesqueras.

Se contienen orientaciones especiales encaminadas a garantizar la preservación de las zonas selváticas y el uso racional de los recursos forestales. Igualmente se prevee la promoción de prácticas para la protección y recuperación de los suelos en las actividades agropecuarias.

En caso de producirse problemas graves de desertificación o pérdidas de recuperación de muy difícil reparación, se faculta al Ejecutivo Federal para expedir declaratorias con objeto de regular por causas de utilidad pública, los usos del suelo, el aprovechamiento de los recursos naturales y la realización de actividades en las zonas afectadas: regulaciones de carácter estrictamente temporal y a su vez, mecanismos que garantizarán el Derecho de audiencia de los interesados.

Tratándose de la exploración y explotación de los recursos no renovables, se prevee la formulación de normas técnicas ecológicas para prevenir y controlar los efectos nocivos de dichas actividades, sin que ello signifique un obstáculo insuperable para la realización de las mismas; ya que son actividades prioritarias en el desarrollo nacional.

El Título Cuarto presenta como objeto de regulación la protección al ambiente. Es importante señalar que en esta materia se descentralizan a Estados y Municipios, facultades para prevenir y controlar la contaminación del aire generada por fuentes emisoras o en zonas de jurisdicción local. De esta manera los gobiernos locales y los ayuntamientos, contarán con los instrumentos necesarios para actuar frente a uno de los problemas ecológicos que más afecta a su población.

En forma paralela a la descentralización de facultades, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, expedirá las normas técnicas ecológicas para determinar los niveles permisibles de emisión; para el establecimiento y operación de los sistemas de monitoreo de la calidad del aire; y aquellas que deberán ser observadas por la industria automotriz.

Por otra parte se contempla las actividades consideradas como riesgosas, lo cual constituye una de las innovaciones más importantes de la Iniciativa. Se incorporan disposiciones orientadas a regular el manejo de los materiales y residuos peligrosos.

Por lo que se refiere a la energía nuclear se establece que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, deberá realizar la evaluación del impacto ambiental en los casos de instalaciones nucleares o radioactivos, sin perjuicio de las facultades que conforme a otros ordenamientos le corresponde a la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias.

El Título Quinto como propósito establece una participación permanente de la sociedad en las acciones ecológicas a partir de la consulta popular en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática: la celebración de convenios de concertación con los diversos sectores de la sociedad y la presentación de opiniones y propuestas en el seno de la Comisión Nacional de Ecología, con lo cual se pretende destacar la importancia de la responsabilidad social en la materia.

En el Título Sexto se establecen las medidas de control y de seguridad y las sanciones. A efectos de garantizar la seguridad jurídica de los particulares, se plasma el procedimiento que deberán agotar las autoridades en el ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia.

En asuntos de competencia federal no reservados expresamente a otras dependencias, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, sancionará administrativamente a todas las violaciones, a la ley en cuestión y sus disposiciones reglamentarias.

Igualmente se contemplan el recurso de inconformidad de los políticos del orden federal y la denuncia popular.

Finalmente cabe destacar que la Iniciativa que nos ocupa es una respuesta clara y objetiva de cómo enfrentar los problemas derivados de la contaminación a partir de los conceptos fundamentales y características propias del Derecho Ecológico. Lo que sin duda, nos brinda una ley con grandes avances en materia, ya que prevee mecanismos de coordinación entre las diversas autoridades y de concertación con la sociedad.

333.2 COMPARECENCIA DEL C. SECRETARIO DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA. ANTE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Con fecha 12 de noviembre de 1987, el Lic. Manuel Camacho Solís, Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, compareció ante el pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para explicar el contenido y alcance de la Iniciativa de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

A fin de conocer la postura del gobierno de la República frente a los problemas ecológicos, a continuación reproducimos la exposición inicial del citado servidor público:

" De conformidad con el párrafo segundo, del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido citado para comparecer, ante el Pleno de esta Asamblea, a efectos de explicar el contenido y alcance de la Iniciativa de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. El Presidente de la República me ha

autorizado para acudir a este recinto ".

La Iniciativa del Ejecutivo Federal, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, representan un avance significativo para modernizar el marco normativo de la política ecológica, incluyendo en él aprovechamiento racional de los recursos naturales y el ordenamiento del territorio. Es una ley innovadora, los complejos problemas de coordinación sectorial que resuelve la forma como establece la concurrencia de los tres niveles de gobierno y cómo vincula el lenguaje jurídico con los conceptos científicos que explican el comportamiento de la realidad ecológica.

Esta Ley es reglamentaria de las disposiciones constitucionales que se refieren a la preservación y restauración del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, tanto de las reformas recientes a los 27 y 73, que fueron aprobadas en lo general por todos los partidos políticos aquí representados, como de otros artículos constitucionales que hacen referencia expresa a su objeto.

Tratándose de un tema decisivo para la calidad de la vida y para las posibilidades de desarrollo económico de la Nación, interesa precisar, no sólo si era necesaria una nueva iniciativa de ley, y si ésta resuelve en forma adecuada, sus propósitos, sino también su aplicación.

A partir de las reformas a los artículos 27 y 73 constitucionales fue necesario reformular nuestra legislación ambiental para establecer las bases de la concurrencia de la Federación, Estados y Municipios y para abordar de manera integral el tratamiento de los problemas ecológicos.

La Ley Federal de Protección al Ambiente, actualmente en vigor, regula casi exclusivamente los problemas derivados de la contaminación. La Iniciativa presentada a esta H. Cámara, se ocupa de la contaminación, pero como parte de una política ecológica general que incluye el aprovechamiento nacional de los recursos naturales. Es decir en vez de regular sólo los efectos, abonda la problemática a partir de una concepción integral que atiende a sus causas.

Desde el punto de vista conceptual, se trata de una Ley General que establece la concurrencia, que coordina la acción de la Administración Pública Federal y corresponsabiliza a la sociedad, define lineamientos técnicos y crea los instrumentos indispensables para su cumplimiento.

Al establecer la concurrencia se descentraliza a estados y municipios, una amplia gama facultada en un campo en el que prácticamente carecían de ellas. De esa manera, se da cumplimiento estricto a la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política dejando que las competencias que la Ley otorga a estados y municipios sean desarrolladas y precisadas por las legislaturas locales y los ayuntamientos. La Ley representa, por ello, un avance decisivo en la descentralización.

En virtud de que la política ecológica establece puntos de contacto, con prácticamente todas las áreas de la administración, requiere conjugar esfuerzos, hacer coincidir instrumentos y definir, con claridad, su relación con otras leyes. Se necesita una ley integral que se apoye en, y a la vez fortalezca las disposiciones contenidas en otras leyes.

De ahí que la Iniciativa regule materias no comprendidas en otros ordenamientos, como sería el caso de la mayoría de las disposiciones sobre aprovechamiento racional de los recursos naturales y áreas naturales protegidas; complemente normas ya existentes en otras leyes, que regulan efectos ecológicos, pero que tienen por objeto otras materias y proponga la abrogación de la Ley Federal de Protección al Ambiente. Esta integración jurídica y los principios y criterios generales que se establecen en la Iniciativa, constituyen el eje de un nuevo sistema jurídico de protección ecológica.

Así, por ejemplo, en materia de agua, se acatan las disposiciones contenidas en la Ley Federal correspondiente y se desarrollan los aspectos antes no regulados y que resultan centrales para lograr una política integral de agua, definiendo nuevas atribuciones en áreas como el control, intercambio y tratamiento de aguas residuales.

No se trata de una ley sectorial destinada a fortalecer las facultades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, sino a orientar en una dirección la acción pública en su conjunto. Proponer la coordinación y precisar los puntos de contacto de las diferentes competencias en vez de ser un problema de condición de efectividad para políticas de carácter intersectorial.

En lo que toca al Distrito Federal, se amplían significativamente las facultades del Departamento del Distrito Federal, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a la Asamblea de Representantes.

Prácticamente en todos los capítulos de la Ley, el Estado deberá conjugar sus acciones con las de la sociedad. Para enfatizar esta voluntad de concerta

ción, la Iniciativa contiene un título especial sobre participación social tanto a través de los mecanismos que establece el Sistema Nacional de Planeación, como de una concertación en detalle, para llevar a cabo acciones específicas con los principales sectores de la sociedad. Se busca promover la participación directa de la comunidad, en tareas de vigilancia e información y que se vayan configurando representaciones permanentes de la sociedad civil para que en el ámbito de la Comisión Nacional de Ecología, de la orientación y corresponsabilidad social que se requiere para que la política ecológica de los resultados deseados.

Como parte de la política ecológica y para orientar la expedición de las normas técnicas, quedan definidos con claridad, los principios ecológicos, que se desarrollan adquieren carácter imperativo en el articulado de la Iniciativa.

Por los principios que la orientan, la política ecológica se convierte en un asunto de claro interés general, pues entre sus orientaciones están.

- El considerar a los ecosistemas como patrimonio común de la sociedad.*
- Hacer compatible el aprovechamiento sostenido de los recursos con su conservación.*
- Corresponsabilizar al Estado y a los particulares de acción ecológica.*
- Prever el bienestar de las futuras generaciones.*
- Enfatizar los aspectos preventivos más que los correctivos.*
- Coordinar estrechamente la acción pública.*
- Estimular la concertación con la sociedad.*
- Hacer obligatorias las prevenciones de impacto ambiental en los asentamientos humanos.*

- Incorporar criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico, con los principales instrumentos con los que el Estado promueve o regula el desarrollo de las actividades de los particulares en los campos económicos y sociales.
- Auspiciar la cooperación internacional en apoyo a las estrategias globales mundiales del ambiente.

La relación que se establece entre la población y los recursos naturales es un asunto decisivo para la Nación, de esa relación depende el desarrollo económico en el largo plazo. Esa relación ha sido esencial para la existencia del Estado Nacional y en ella se han fundado las posibilidades de mejorar el bienestar de la sociedad.

Esa relación nunca es simple; más recursos y menos población, no aseguran desarrollo, no, el equilibrio de esa relación no implica únicamente que el territorio sea rico, y se reduzca el ritmo de crecimiento demográfico. Depende también de que sus recursos hayan sido reivindicados y su aprovechamiento se realice con las tecnologías más adecuadas y para garantizar los intereses de largo plazo de la Nación. Es decir, que lo que es propiedad originaria de la Nación, sea adecuadamente aprovechado en beneficio de toda la sociedad y de las siguientes generaciones.

Es con esta visión amplia como, con toda su fuerza, esta Ley se funda en la orientación doctrinaria del artículo 27 de la Constitución Política. El Constituyente de 1917 previó que en la reivindicación del dominio y en la propiedad originaria de la tierra, aguas y recursos, radicaba la fortaleza de la Nación y sus posibilidades de desarrollo.

Hoy, tomando en cuenta las transformaciones demográficas y urbanas, industriales y tecnológicas que han tenido lugar y las que ya podemos anticipar, es que el Ejecutivo promovió la reforma constitucional a los artículos 27 y 73, y ha formulado la Iniciativa de Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Los propósitos del Ejecutivo son como en 1977, fortalecer la Nación y ampliar el sustento material de nuestro desarrollo.

Ciudadanos Diputados:

Esta Iniciativa del Ejecutivo Federal viene a fortalecer en forma definitiva, la política ecológica.

Hu sido el Presidente de la República, el Lic. Miguel de la Madrid, quien a través de su iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; quien promovió, como parte del Sistema Nacional de Planeación, la elaboración del programa sectorial de ecología; quien decretó los 21 puntos de protección ambiental para la zona metropolitana de la Ciudad de México y coordinó la iniciativa de 100 acciones ecológicas necesarias, ahora, el Presidente de la República ha enviado a esta H. Cámara una de las iniciativas más avanzadas en materia de política ecológica, en materia de sus instrumentos, en materia de gestión ambiental y en materia de regulación integral de los asuntos ecológicos.

La Ley no es la primera acción que realiza el gobierno en ecología, sino la acción que viene a fortalecer e institucionalizar una política ecológica como la que necesita México: que se fija en la calidad de la vida: que considere a los recursos no como objeto en sí, sino como base para la mejoría económica de las comunidades y de los distintos sectores de la sociedad:

que, a través de sus aprovechamientos contarán con agua, con bosques, con un aire puro, sujeto a normas de calidad, equivalentes a las internacionales que tenga control de sus desechos, sobre todo, de los desechos peligrosos: que prevengan los riesgos que se puedan derivar de ciertas actividades económicas y servicios.

En México, el sector público, debe ser cada vez más responsable de los efectos ambientales de sus acciones; pero también es indispensable que la sociedad logre traducir sus preocupaciones en una auténtica disciplina social consensual, que es expresión de madurez y responsabilidad demográfica.

Mucho se ha hecho, en los últimos años, para proteger la ecología. En algunos contaminantes, la Ciudad de México ya dentro de las normas internacionales, la mayor parte de los sectores industriales están realizando cuantiosas inversiones para disminuir la contaminación y proteger al ambiente, se ha iniciado la recuperación de las primeras cuencas de ríos y el saneamiento de bahías. Se ha avanzado en el conocimiento y en la investigación de problemas tan complejos. Mucho también se ha hecho en la formación de cuadros técnicos que, en el futuro, seguirán garantizando honestidad y profesionalismo en la aplicación de las decisiones que tendrán en sus manos.

Después de varias décadas, en las que concentramos toda la energía en el desarrollo de la industria, los servicios, las comunicaciones y las ciudades, sin prever ni atender con suficiencia, los impactos de ese crecimiento sobre el ambiente y el deterioro de los recursos, es imposible pensar que, en un breve lapso, se pueden revertir los efectos de proceso tan vastos de destrucción problema que, por cierto, no es exclusivo de México, sino que está teniendo lugar, incluso con impacto más devastadores en numerosos

países del orbe.

A pesar de las dificultades acumuladas, se ha visto que se pueden hacer cosas, y se ha visto que cuando hay voluntad política, incluso restricciones tan severas como las derivadas de las limitaciones económicas, pueden ser parcialmente superadas. Tan es así que apenas en 1986, México invertía 7.500 millones de pesos para proteger su equilibrio ecológico; en 1987, la masa de inversión para proyectos de mejoramiento ambiental, se ha elevado a 809 mil millones de pesos, ya concertados, de los cuales se ejercerán 400 mil millones en 1987. Este resultado se ha logrado sin presionar adiccionalmente a las finanzas públicas. Cada peso de inversión fiscal de 1987 se ha multiplicado 50 veces a través de la concertación, fundamentalmente promoviendo y movilizand las acciones del sector privado y de la comunidad.

En el sector privado ya en ejecución las acciones de 102 convenios por ramas e industrias, que representan inversiones por 338 mil millones de pesos.

En vez del catástrofe que paraliza la acción pública y social, hemos optado por una acción política que se apoya en la confianza de la sociedad y en el potencial de las regiones. Para no quedarnos en los propósitos, en las intenciones, se ha combinado las opciones tecnológicas apropiadas con la identificación de las fuentes no fiscales de recursos y el establecimiento de esquemas de recuperación que permitan cubrir el costo de los créditos de las inversiones. Porque esto ha sido posible, en tiempos como estos, es que confiamos plenamente en la concepción y aplicabilidad de la Ley.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no es panacea: pero apoyada en las reformas constitucionales a los artículos 27 y 73, es el instrumento indispensable para sostener, en esa materia, una política integral, y mejor significativamente la capacidad de acción del Estado y la sociedad. No ha pretendido, el Ejecutivo, empezar a partir de hoy, sino, aprovechando la experiencia de los últimos años, institucionalizar lo que se ha probado, que funciona y fortalecer las áreas donde es indispensable contar instrumentos más efectivos. El Ejecutivo considera, que tratándose de propósitos tan noble y del más claro interés general, es posible hacer converger a todas la fuerzas de la sociedad, a los medios de comunicación y a la presentación política nacional, hacia un compromiso nacional para hacer frente a los retos de la ecología y de la defensa de nuestros recursos naturales.

Como podemos observar, el Lic. Manuel Camacho Solís, maneja en su exposición conceptos cuyo esquema fundamental es el Derecho Ecológico o bien son objetos de su regulación, caso en el cual se encuentran sus comentarios sobre aprovechamiento nacional, de los recursos naturales, la forma cómo la Iniciativa vincula el lenguaje jurídico con los conceptos científicos que explican el comportamiento de la realidad ecológica, lo que le brinda el carácter de interdisciplinaria; el mejoramiento de la calidad de la vida de la población, la manera de prevenir el bienestar de futuras generaciones; la incorporación de criterios ecológicos en los instrumentos con los que el Estado regula el desarrollo de las actividades de los particulares en los campos económicos y sociales, etc.

**333.3 APROBACION DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y
LA PROTECCION AL AMBIENTE, POR EL II. CONGRESO DE LA UNION**

Una vez efectuada la comparecencia del Sr. Lic. Manuel Camacho Solís, Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, para explicar el contenido y alcance de la Iniciativa de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ésta fue turnada para su análisis y dictámen a la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la LIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, presidida por el Sr. Diputado Antonio Brambila Meda.

Tomando en consideración la exposición de motivos que fundamentó la iniciativa de reforma a los artículos 27 tercer párrafo y 73 fracción XXXIX-G de la Constitución General de la República; lo expuesto por el C. Secretario del Ramo ante el pleno de la Cámara de Diputados, como Cámara de origen; así como las opiniones de todas las fracciones parlamentarias que integran esa Representación Nacional, con fecha 7 de diciembre de 1987, la Comisión de que se trata formuló el dictamen respectivo, en el cual se expresan las razones que lo fundan, a partir de siete acuerdos de fondo en torno al sentido, estructurado y su contenido de la Iniciativa. Dichos acuerdos son los siguientes:

Primero.- La Iniciativa responde a un amplio consenso social sobre la necesidad de un nuevo marco jurídico en materia ambiental, que atiende las causas de los desequilibrios ecológicos y no sólo sus efectos que permiten la intervención de los tres niveles de gobierno en la creación y ejecución de la política ecológica, que corresponsabilice a la sociedad asegurando su más activa participación y que contribuya a la formación de un mexicano más consciente del adecuado aprovechamiento de recursos, la preservación

de restauración ecológica y el mejoramiento del ambiente.

Segundo.- La concepción del nuevo ordenamiento se fundamentó en el reconocimiento de que la protección ecológica sólo puede ser eficaz si parte de su relación con el desarrollo. Coincidimos en señalar que la superación de los desequilibrios ecológicos debe ser prioritaria en las decisiones del desarrollo.

Mejorar la calidad del ambiente de los mexicanos, es mejorar su calidad de vida: preservar los recursos naturales del país, es preservar la base material del desarrollo nacional.

Tercero.- La participación social es la premisa política en la que debe fundamentarse la política ecológica nacional. En diversas ocasiones los que suscriben y los partidos políticos en que militan, han postulado que la gestación ecológica debe ser democrática y concurrente, reconociendo los espacios que corresponden a una sociedad cada vez más organizada y participativa, y en particular a los grupos sociales mayoristas del país, quienes son los que más sufren el impacto de los problemas ambientales.

Por ello nos parece acertada la insistencia de la iniciativa en esta premisa política, si consideramos que el sentido participativo que la caracteriza debe dar lugar a una movilización en nuestra sociedad en todo el país, en la que diversas corrientes políticas habrán de jugar un papel de la mayor relevancia.

Cuarto.- La concurrencia de los tres niveles de gobierno en la materia que plantea la iniciativa, es un propósito político de la mayor trascendencia, ya que permitirá a corto plazo revertir la centralización de facultades

en dependencia federal y hará posible que los estados y municipios vinculados en forma directa y cotidiana con los problemas ecológicos que se generen en sus respectivas circunscripciones territoriales, actúen para hacer frente a los problemas ecológicos respondiendo así a las legítimas demandas de las comunidades y de los grupos sociales locales.

Quinto.— La aprobación de la iniciativa es un paso importante para profundizar lo que estado y sociedad han logrado hacer en los últimos años en la materia. La obligatoriedad de sus disposiciones para todas las dependencias públicas, fortalecerán una acción coherente del gobierno la concertación de acciones y recursos, la sujeción de autorizaciones, permisos e incluso financiamiento del Gobierno Federal, a las disposiciones de protección ecológica, sientan las bases para la corresponsabilidad efectiva de la sociedad

Es el parecer de la comisión que como lo propone la iniciativa, ha llegado el momento de incorporar a la Legislación lo que en la práctica va dando resultados positivos, para generalizarlo, aclarar los compromisos y obligaciones permanentes del Estado y marcar los límites de las actividades de los particulares, cuando éstas se relacionen con la ecología.

Sexto.— Estimular y acrecentar la conciencia ecológica del pueblo, constituye meta prioritaria de esta comisión, pues en ella se establecen las bases ideales para articular una política ecológica funcional para el presente y para el futuro.

Una política permanente y efectiva no puede tener lugar sin conciencia

del problema y de qué hacer para prevenirlo y controlarlo. El cambio en nuestros modelos de consumo y derroche de recursos, depende de la vinculación entre ecología y desarrollo. Pero requiere de una nueva conciencia social que movilice para evitar, proponer, hacer y exigir lo necesario para cuidar de nuestro ambiente y en consecuencia, de la calidad de vida de los mexicanos.

Por ello, se han profundizado los contenidos educativos y comunicación de la iniciativa y se ha considerado conveniente hacerlos permanentes en sus disposiciones.

Por último, en virtud de que existen numerosos asuntos que habrán de ser sujetos a reglamentación, se considera que la aplicación de las disposiciones de la iniciativa en caso de ser aprobada, dependerá de la rápida formulación de dichos ordenamientos y de que incorpore, como lo hace esta iniciativa, la participación de los diversos grupos, sectores y corrientes de opinión en su elaboración.

De lo plasmado en el Diario de Debates correspondiente al día 9 de diciembre de 1987, se entiende que el dictamen en cuestión fue sometido a la consideración de la Asamblea, es decir, se procedió al debate del mismo con la intervención de todos los partidos políticos ahí representados.

En este sentido y con objeto de razonar el voto de cada partido hicieron uso de la palabra los siguientes Diputados:

Dip. Gabriela Guerrero Oliveros - PPS

Dip. José Luis Díaz Moll - PRT

Dip. Beatriz Gallardo Macías - PST

Dip. Esperanza Morelos Borja - PAN

Dip. Antonio Monsiváis Ramírez - PDM

Dip. Leopoldo Arturo Whaley Martínez - PMS

Dip. Guadalupe Ponce Torres - PRJ

De la lectura del Diario de Debates antes citados se desprende que todos los partidos políticos por conducto de los CC. Diputados antes mencionados, manifestaron su voto en pro del dictamen emitido por la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, por lo que el C. Presidente en turno de la H. Cámara de Diputados, declaró aprobado en lo general y en lo particular, con la unanimidad de los Diputados presentes, el proyecto de Ley General del Equilibrio y la Protección al Ambiente, turnado el mismo al Senado de la República - Cámara revisora - para sus efectos constitucionales.

Cabe señalar que el primer párrafo del artículo 70 Constitucional dispone que: " Toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: " El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (Texto de la ley o decreto).

Con base en el precepto antes transcrito y cumplidas las formalidades del caso con fecha 22 de diciembre de 1987, el H. Congreso de la Unión envió al Ejecutivo Federal, el decreto de Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

De esta manera y en cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política, y para su debida publicación y observancia, con fecha 23 de diciembre de 1987, el Ejecutivo Federal expidió el decreto

mencionado.

La ley de que se trata se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1988 y entró en vigor a partir del 1o. de marzo del mismo año. Hasta el mes de abril de 1989, y al par de la citada ley, se han expedido los siguientes ordenamientos: 4 Reglamentos en materia de: impacto ambiental residuos peligrosos; prevención y control de la contaminación de la atmósfera y para la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de la zona conurbana; así como 46 normas técnicas ecológicas.

La ley objeto de nuestro estudio, sus reglamentos, las normas técnicas y demás disposiciones legales aplicables, forman parte de la legislación del Derecho Ecológico. Cabe resaltar que su expedición y aplicación es una muestra de la voluntad política por encontrar nuevas fórmulas para abatir los altos índices de contaminación.

III.4 COMENTARIOS SOBRE LA LEY, EN LOS DIVERSOS MEDIOS DE COMUNICACION MASIVA

Con motivo de la aprobación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y en virtud de que la contaminación del aire, agua y suelo, son aspectos que podemos calificar de gran actualidad e interés general, ya que implica todo un reto que como sociedad debemos enfrentar con responsabilidad, en los diversos medios de comunicación masiva, específicamente en los principios notas sobre el particular. De entre dichas notas, citamos las siguientes:

" La Iniciativa de Ley General de Ecología toma en Cuenta Investigaciones Ambientales no Gubernamentales " (El Nacional del 8 de diciembre de 1987, página 5, segunda sección).

" Nuevo Marco Jurídico en Materia Ambiental " (Ovaciones del 9 de diciembre de 1987, página 1).

" La Nueva Ley Ecológica respeta la atribución de cada dependencia sobre aprovechamiento de recursos " (Uno más Uno de 9 de diciembre de 1987, página 8).

" Salvar al Ambiente. Ley para Preservar el Ambiente Natural aprobada por la Cámara " (La Prensa del 10 de diciembre de 1987, ocho columnas, páginas 1, 3 y 31).

" Aprobada por Unanimidad la Ley Ecológica. Diputados de Los Ocho Partidos Avularon al dictamen respectivo " (El Nacional del 10 de diciembre de 1987, página 1, primera sección).

" Aprobado la Cámara, por unanimidad, la ley de protección ambiental " (El Universal del 10 de diciembre de 1987, página 1 y 11, primera sección).

" Por unanimidad aprobó la Cámara la Ley de Ecología " (El Sol de México del 10 de diciembre de 1987, páginas 1 y 16, sección A).

" Unanimidad aprobación en la Cámara de Diputados de la nueva ley ecológica " (El Día del 10 de diciembre de 1987, página 2).

" Aprobó la Cámara la Ley de Equilibrio Ecológico. Multos hasta por

20 mil días de salario mínimo a contaminadores " (Uno más Uno del 10 de diciembre de 1987, páginas 1 y 10).

" Aprobó la Cámara por unanimidad la Ley de Equilibrio Ecológico " (La Jornada del 10 de diciembre de 1987, página 8)

" Legislación ecológica y ambiental " (El Universal del 10 de diciembre de 1987, página 6, primera sección).

" Iniciativa Undnime " (El Nacional del 10 de diciembre de 1987, página 11, primera sección).

" Acción ya, contra la Contaminación creciente " (La Jornada del 11 de diciembre de 1987, ocho columnas).

" Tenemos ya una Política Ecológica Integral: Camacho Solís " (El Sol de México del 11 de diciembre de 1987, ocho columnas).

En este orden de ideas, podemos afirmar que " las leyes son generales y deben aplicarse, sin excepción arbitraria, siempre que el caso particular encaje en la regla formulada por el texto legal " (34)

Con base en las anteriores consideraciones, creemos que el espíritu del legislador respecto del ordenamiento objeto de nuestro estudio, es brindar a la sociedad una ley marco que establece supuesto jurídico, cuya realización da lugar al otorgamiento e imposición de derecho y obligaciones previstos en el propio ordenamiento. Pero también, es una ley que coexiste y se complementa con otras leyes vigentes que regulan asuntos relacionados con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

(34) García Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. México. 1983. p.82

Por otra parte, si no tuviéramos una ley general en materia ecológica, sería difícil proceder a la descentralización de facultades. Debemos reconocer que lo que se refiere para prevenir o en su caso abatir los altos índices de contaminación del aire, agua y suelo, es hacer concurrir los esfuerzos de los tres niveles de gobierno en una misma dirección, de tal manera que las acciones que realicen las autoridades federales, estatales y municipales, guarden unidad en el tratamiento y solución de los hechos, actos u omisiones que causen desequilibrio ecológicos o daños al ambiente.

333.5

LA GENERALIDAD DE LA LEY

En el presente punto, trataremos de explicar el porqué el carácter general de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Desde el momento en que la norma jurídica rige una conducta debe establecer las hipótesis cuya realización dará lugar al nacimiento, modificaciones o extinción de las realizaciones jurídicas entre los sujetos de derecho. En esta virtud, dentro de los elementos formales de la estructura lógica de la norma se encuentra el supuesto jurídico, que consiste en la hipótesis que prevee la norma y a cuya realización atribuye determinadas consecuencias jurídicas. Este concepto comprende en abstracto, hechos, actos y negocios jurídicos. (31)

A mayor abundamiento, el Maestro Eduardo García Maynes señala que " las normas jurídicas genéricas encierran siempre una o varias hipótesis, cuya

(31) Preciado Hernández, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho UNAM. México. 1984. p.120 y 121.

realización de nacimiento a las obligaciones y los derechos que las mismas normas, respectivamente, imponer y otorgar. (32) De este modo, el ilustre jurisconsulto define el supuesto jurídico como " la hipótesis de realización depende las consecuencias establecidas por la norma ". (33)

" Aprobó el Senado la Ley de Equilibrio Ecológico " (Uno más Uno del 23 de diciembre de 1987, página 4)

" Fué aprobada en el Senado la Ley de Equilibrio Ecológico " (Novedades del 23 de diciembre de 1987, página 10, sección A).

" La nueva Ley de Ecología fue aprobada ayer en el Senado " (El Día del 23 de diciembre de 1987, página 1).

" Aprobó el Senado la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente " (Excelsior del 23 de diciembre de 1987, página 5 y 31, sección A).

" Freno a la Contaminación Nueva Ley desde marzo " (La Prensa del 29 de enero de 1988, páginas 1, 2 y 22).

Como podemos observar la mayoría de los diarios de circulación nacional resaltaron la importancia de que las Cámaras de Diputados y de Senadores hayan aprobado la Iniciativa de Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

(32) García Maynes, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Ed. Porrúa. México. 175. p.169

(33) *Ibidem*. p.172

No debemos olvidar que los diversos medios de comunicación masiva son formadores de la opinión pública, pero a la vez pueden contribuir al fortalecimiento de la conciencia ecológica de la población punto que trataremos en el siguiente Capítulo de este trabajo.

En este sentido, podemos afirmar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece y desarrolla con toda claridad las facultades que corresponden a la Federación, a los estados y municipios; independientemente de las legislaturas locales, dicten leyes y los ayuntamientos las ordenanzas, reglamentos y bandos de policía y buen gobierno, a efecto de precisar y regular las materias de carácter local.

Es de concluirse, que la generalidad de la Ley que nos ocupa es de considerada en un sentido doble, es decir, sus disposiciones están enunciadas de manera abstracta y son aplicables a todas las personas cuya situación coincida con las hipótesis de la ley, pero también es general en cuanto implica la concurrencia de la Federación de las entidades federativas y municipios así como la participación corresponsable de la sociedad.

339.5.1 ANALISIS DEL ARTICULO 124 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Uno de los principios del estado federal mexicano es el concerniente a la división de competencias entre la Federación y las entidades federativas, consagrados en el artículo 124 de nuestra Ley Fundamental, que a la letra dice: " Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados ".

Del precepto antes enunciado, se deduce que " la competencia de origen pertenece a los estados quienes delegan una serie de facultades en la federación, la que tiene atribuciones limitadas, numeradas. Todo aquello que no está expresamente señalado a la federación, son facultades de los estados. La Constitución indica qué puede hacer el poder federal y todo lo demás es competencia de las entidades federativas ". (35)

El problema de la división de competencia ha sido analizada con toda claridad por el ilustre Maestro Jorge Carpizo Magregor. (36) En las líneas subsiguientes trataremos de hacer una breve reseña de dicho estudio.

El mencionado constitucionalista clasifica las facultades consagradas en nuestra Ley Suprema de la siguiente manera:

- 1) Facultades atribuidas a la Federación.*
 - 2) Facultades atribuidas a las entidades federativas.*
 - 3) Facultades prohibidas a la Federación.*
 - 4) Facultades prohibidas a las entidades federativas.*
 - 5) Facultades coincidentes.*
 - 6) Facultades coexistentes.*
 - 7) Facultades de auxilio; y*
 - 8) Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.*
- 1) La primera regla consiste en precisar lo que los Poderes de la Unión pueden hacer. Las facultades atribuidas a los funcionarios federales*

(35) Carpizo Magregor, Jorge. Ob. cit. p.94

(36) Ibidem. p.99, 100, 101, 102 y 103

se encuentran enunciadas:

- a) En forma expresa: dentro de las cuales podemos citar las facultades - del Congreso de la unión (fracciones I a XXXIX-II del artículo 73 Constitucional).
 - b) En forma implícita; que son aquéllas que el Poder Legislativo puede - concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales, como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades a que se refiere el punto anterior (fracción XXX del artículo 73 Constitucional).
- 2) De conformidad con lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitucional, todo lo que no corresponde a la Federación es facultad de las entidades federativas, salvo las prohibiciones que la propia Constitución establece para los estados miembros (fracción XVIII, g) del artículo 27 Constitucional).
- 3) Al parecer resulta innecesario que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la Federación, pues si partimos del principio derivado del artículo 124 de nuestra Carta Magna se interpreta que el hecho de no otorgársele, implica que se la está negando. En este supuesto se encuentra el párrafo segundo del artículo 130 del citado ordenamiento.
- 4) Las prohibiciones a las entidades federativas pueden ser:
- a) Absolutas; actos que jamás podrán realizar las entidades federativas (artículo 117 Constitucional).

- b) *Relativas; actos que en principio están prohibidos, pero que con la autorización del Congreso Federal pueden llegar a realizar los estados miembros (artículo 118 Constitucional).*
- 5) *Las facultades coincidentes son aquéllas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, estableciéndose en dos formas:*
- a) *Amplia: cuando no se faculta a la Federación o a las entidades federativas la atribución para fijar bases.*
- b) *Restringida; cuando se concede a la Federación o a las entidades federativas la atribución para fijar bases o un criterio de división (artículo 30. en concordancia con la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos).*
- 6) *Las facultades coexistentes son aquellas que una parte compete a la Federación y la otra a las entidades federativas, como es el caso de las vías generales de comunicación (fracción XVIII del artículo 73 Constitucional).*
- 7) *Las facultades de auxilio se presentan cuando alguna autoridad ayuda a otra por disposición constitucional (artículo 130 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos).*
- 8) *Las reglas contenidas en la clasificación anterior, pueden sufrir alteraciones a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que ésta puede modificar el sentido de la disposición constitucional.*

Tomando en consideración lo expuesto, es de concluirse que la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservar y la restauración del equilibrio ecológico, se ubica dentro de las facultades coexistentes.

III.5.2 DISTINCION ENTRE LEY FEDERAL Y LEY GENERAL

Consideramos conveniente partir de la base de que las leyes son generales, toda vez que sus disposiciones se encuentren enunciadas de manera abstracta y se aplican a las personas cuya situación coincide con las hipótesis de la norma.

En esta virtud, es menester aclarar que no pretendemos hacer una distinción radical o abstracta entre las leyes federales y las generales. Nuestro propósito es comprender sus ventajas y desventajas desde una perspectiva ecológica.

Sabemos que las leyes que anteriormente se habían expedido en la materia, mencionadas en el Capítulo I de este trabajo, tenían el carácter de federales, por lo que su aplicación estaba a cargo del Ejecutivo de la Unión, por conducto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, disposición contenidas en el artículo 50. de las leyes en cuestión. Cabe señalar que en el párrafo final de dicho precepto, se prevee como autoridades auxiliares a los funcionarios y empleados de los gobiernos de los estados y municipios, razón por la cual, prácticamente carecían

de facultades para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente.

Ahora bien, el sentido político de la nueva ley en la materia es pasar de una alta centralización en las decisiones, a la concurrencia de los tres niveles de gobierno, entendiendo así su carácter general.

Sentado lo anterior, reiteramos nuestra postura en el sentido de que hoy en día, la solución de los problemas ecológicos será una realidad en la medida en que se instrumente y apliquen coordinadamente las acciones de los gobiernos federales, estatal y municipal a partir de una concepción integral de dichos fenómenos en el ámbito del Derecho Ecológico.

III.6 LA CONCURRENCIA DE LA FEDERACION DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MATERIA DE PRESERVACION Y RESTAURACION DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

A fin de tener un panorama más amplio sobre el tema que nos ocupa a continuación reproducimos algunas definiciones previstas en el artículo 30. de la nueve ley en la materia.

" Ambiente: El conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinado "

" Desequilibrio Ecológico: la alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos "

" *Equilibrio Ecológico*: la relación de interdependencias entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos ".

" *Preservación*: el conjunto de políticas y medios para mantener las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales ".

" *Protección*: el conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y prevenir y controlar su deterioro ".

" *Restauración*: conjunto de actividades tendientes a la recuperación y establecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales ".

En cumplimiento a lo dispuesto por la fracción XXIX-G del artículo 73 Constitucional, el ordenamiento objeto de nuestro estudio en su artículo 4o. establece que: " Las atribuciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente tiene el Estado y que son objeto de esta Ley, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, con sujeción a las siguientes bases:

7. Son asuntos de competencia federal, los de alcance general en la nación o de interés de la Federación; y
77. Compete a los estados y municipios, los de alcance no comprendidos en la fracción anterior, conforme a las facultades que ésta y otras leyes les otorgan, para ejercerlas en forma exclusiva o

participar en su ejercicio con la Federación, en sus respectivas circunscripciones".

Como podemos observar, se precisa el marco de actuación de las autoridades federales, estatales y municipales o dicho de otro modo, se delimita su ámbito competencial conforme a la naturaleza de los fenómenos ecológicos.

Hemos manifestado que este nuevo enfoque de concurrencia, permite a las autoridades locales tener atribuciones en la materia y consecuentemente, lograr la descentralización de la vida nacional.

Sabemos que el sistema de concurrencia previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por razones lógicas no podrá operar en forma inmediata, ya que implica un proceso gradual de coordinación. Sin embargo, dicho sistema no debe quedar un enunciado con buenos propósitos, creemos que hay voluntad política para que se puesta en marcha sea exitosa.

Es aquí, donde el Derecho Ecológico tiene una especial importancia, ya que en la solución de los problemas ecológicos que se presentan en el territorio nacional, deben identificarse las causas económicas-sociales que los producen y así, enfrentar el problema de la contaminación no como un hecho aislado, sino congruente con las políticas de desarrollo de nuestro país.

333.6.1 LA CELEBRACION DE ACUERDOS DE COORDINACION ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Los acuerdos de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias de la Administración Pública Federal, con los gobiernos

de los estados, tienen como propósito la eficaz realización de las acciones y programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo respectivo.

El fundamento de dichos acuerdos lo encontramos en el artículo 33 de la Ley de Planeación, que a la letra dice: " El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan la coordinación que se requiere a efectos de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuvar, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios ".

Del precepto antes enunciado, se desprende que las partes en el convenio o acuerdo son personas jurídicas de derecho público; su objeto es coordinar ciertas actividades o realizar obras por cooperación en beneficio del interés general. (37)

A mayor abundamiento, el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que: " El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso proceden, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas ".

En este orden de ideas, podemos afirmar que el artículo 7o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es congruente con las disposiciones mencionadas, al señalar que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con la intervención que en su caso corresponda a otras dependencias, podrá celebrar acuerdo de coordinación con los municipios, para la realización de acciones en las materias objetos de la propia ley.

De esta manera, la citada ley prevee la celebración de acuerdos de coordinación para regular, entre otras, las siguientes materias:

- a) Acciones de información y vigilancia sobre los ecosistemas y su equilibrio en el territorio nacional (artículo 42).*
- b) Actividades y medidas de conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las reservas de la biosfera (artículo 66 y 67).*
- c) Elaboración de los informes sobre el estado del medio ambiente en la entidad o municipio correspondiente (artículo 112 fracción IX).*
- d) Acciones de monitoreo de la calidad de las aguas de jurisdicción local, para detectar la presencia de contaminantes o excesos de desechos orgánicos y aplicar las medidas que procedan (artículo 133).*
- e) Implantación y mejoramiento de sistemas de recolección, tratamiento y disposición final de residuos, incluyendo la elaboración de inventarios de los mismos y sus fuentes generadoras (artículo*

- f) Identificación de alternativas de reutilización y disposición final de residuos sólidos municipales, incluyendo la elaboración de inventarios de los mismos y sus fuentes generadoras (artículo 138 fracción II).

Es de concluirse, que la celebración de los acuerdos en cuestión constituye un impulso significativo para el desarrollo económico y social de las entidades federativas y en consecuencia, un paso firme en la descentralización de la vida nacional, lo que conlleva al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre.

En este sentido, reuniendo como esquema fundamental al Derecho Ecológico, podemos puntualizar que la coordinación entre los tres niveles de gobierno para la realización de las acciones previstas en la ley, es el medio idóneo que permitirá alcanzar el desarrollo integral del país.

III.7 ATRIBUCIONES DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MATERIA ECOLÓGICA

En principio, cabe hacer mención que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, desarrolla con amplitud las facultades que corresponden a las autoridades federales, pero también establece los marcos competenciales de las autoridades locales, cuyas atribuciones deberán ser desarrolladas por las legislaturas de los estados y los ayuntamientos, a través de las leyes, ordenanzas, reglamentos y bandos de policía y buen gobierno que al efecto expidan.

Con base en este principio, el artículo 60. de la Ley en comento dispone lo siguiente:

" ART. 60.- Compete a las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribución de atribuciones que se establezca en las leyes locales:

I. La formación de la política y de los criterios ecológicos particulares en cada entidad federativa, que guarden congruencia con los que en su caso hubiere formulado la Federación, en las materias a que se refiere el presente artículo.

II. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción en las entidades federativas y de los municipios, salvo cuando se refieren a asuntos reservados a la Federación por ésta u otras leyes.

III. La preservación y el control de emergencias ecológicas y contingencias ambientales, en forma aislada o participativa con la Federación cuando la magnitud o gravedad de los desequilibrios ecológicos o daños al ambiente no rebasen el territorio de la entidad federativa o del municipio, o no hagan necesaria la acción exclusiva de la Federación:

IV. La regulación de las actividades que no sean consideradas altamente riesgosas, cuando por los efectos que puedan generar, se afecten ecosistemas o el ambiente de una entidad federativa o del municipio correspondiente:

V. La regulación, creación y administración de los parques urbanos y zonas sujetas a conservación ecológica, que esta Ley prevee.

VJ. La prevención y el control de la contaminación de la atmósfera, generada en zonas o por fuentes emisoras de jurisdicción estatal o municipal:

VJJ. El establecimiento de las medidas para hacer efectiva la prohibición de emisiones contaminantes que rebasen los niveles máximos permisibles por ruido, vibraciones, energía térmica, muminica y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, salvo en las zonas o en los casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal.

VJJJ. La regulación del aprovechamiento racional y la prevención y el control de la contaminación de las aguas de jurisdicción de los estados:

VX. La prevención y control de la contaminación de aguas federales que tengan asignadas o concesionadas para la prestación de servicios públicos y de que se descarguen en las redes de alcantarillado de los centros de población, sin perjuicio de las facultades de la Federación, en materia de tratamiento, descarga, infiltración y reuso de aguas residuales, conforme a esta ley y las demás aplicables:

X. El ordenamiento ecológico local, particularmente en los asentamientos humanos, a través de los programas de desarrollo urbano y demás instrumentos regulados en esta Ley, en la Ley General de Asentamientos Humanos y en las disposiciones locales:

XI. La regulación con fines ecológicos, del aprovechamiento de los minerales o sustancias no reservadas a la Federación, que constituyen depósitos de naturaleza semejante a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de descomposición que sólo pueden utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento:

XII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección ambiental en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rústros, tránsito y transporte locales.

XIII. La regulación del manejo y disposición final de los residuos sólidos que no sean peligrosos, conforme a esta ley y sus disposiciones reglamentarias; y

XIV. Los demás asuntos que se prevén en esta ley.

Con base en las disposiciones que para la distribución de competencia en las materias que regula esta ley expedida por el Congreso local con arreglo a sus respectivas constituciones, los ayuntamientos dictarán los bandos reglamentos de policía y buen gobierno, a efectos de que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las disposiciones del presente ordenamiento.

Asimismo, la ley que nos ocupa contiene otras disposiciones que establecen en marco de actuación de los gobiernos de los estados y municipios, respecto de las siguientes materias:

- a) Evaluación del impacto ambiental en asuntos no reservados a la Federación (artículo 31).
- b) Establecimiento de áreas naturales protegidas de jurisdicción local, específicamente por lo que se refiere a parques urbanos y zonas sujetas a conservación ecológica (artículo 46, 55, 56, 57 y 65).
- c) Contaminación atmosférica (artículo 112).
- d) Prevención y control de la contaminación del agua (artículo 119 fracción V).
- e) Prevención y control de la contaminación del suelo, a través del funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales (artículo 137).
- f) Regulación de las actividades que no sean consideradas altamente riesgosas, cuando éstas afectan al equilibrio de los ecosistemas o al ambiente de la entidad federativa o del municipio correspondiente (artículo 148 y 149).
- g) Aplicación de medidas y en su caso sanciones a quienes transgredan los límites máximos permisibles de emisiones de ruido, vibraciones, energías térmicas y lumínica, así como contaminación visual (artículo 155).
- h) Actos de inspección y vigilancia (artículo 161).

i) Recepción de las denuncias y ejecución de las medidas que resulten procedentes, tratándose de hechos, actos u omisiones de competencia local, que produzcan desequilibrio ecológico o daños al ambiente (artículo 189 y 192).

No omitimos manifestar que independientemente del ámbito competencial señalado por la Ley para las entidades federativas y municipales, así como su campo de acción podrá ampliarse o complementarse a través de los acuerdos de coordinación que el efecto celebren con las autoridades federales.

333.7.1 NECESIDAD DE QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES Y LOS AYUNTAMIENTOS DICTEN LEYES, REGLAMENTOS, ORDENANZAS Y BANDOS DE POLICÍAS Y BUEN GOBIERNO EN MATERIA ECOLÓGICA

Tal y como lo hemos expresado con anterioridad, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, únicamente establece los marcos competenciales de las autoridades estatales y municipales. En este sentido, las legislaturas de los estados y los ayuntamientos deberán desarrollar las atribuciones que corresponden a dichas autoridades, mediante las leyes, ordenanzas, reglamentos y bandos de policías y buen gobierno que sobre la materia expidan.

En cuanto a la jerarquía de las normas en nuestro orden jurídico, el artículo 133 Constitucional dispone lo siguiente: " Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que celebren por el Presidente de la República; con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución,

leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

En relación con el tema que nos ocupa, podemos manifestar que el Congreso de la Unión se encuentra constitucionalmente facultado para expedir leyes en las que concurren los gobiernos federal, estatal y municipales, tal es el caso de la función pública de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Corresponde a las legislaturas de los estados y a los ayuntamientos, dictar los ordenamientos que regulen las atribuciones de las autoridades locales sin transgredir la disposición contenida en el artículo 133 Constitucional.

Debemos aclarar que " el derecho federal y el local tienen la misma jerarquía el uno no priva sobre el otro, en otras palabras, cuando existe alguna aparente contradicción entre una norma federal y una local, debemos examinar que autoridad es competente respecto a esa materia ". (38)

En este orden de ideas, " tanto la legislación federal como la local están subordinadas a las leyes constitucionales y a los tratados internacionales y sobre todas ellas, resalta la única norma suprema y base de todo el orden jurídico: la Constitución ". (39)

Por otra parte, cabe señalar que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 115 de nuestra Ley Suprema, los ayuntamientos tienen facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos

(38) Carpizo, Jorge. Ob. cit. p.117

(39) Ibidem. p.117

y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con base en lo expuesto, encontramos alguna disposición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que se refieren a los ordenamientos de carácter local.

En esta situación podemos citar los artículos 112 fracción X, 160, 171 188 y segundo transitorio de la mencionada ley.

Finalmente, es menester hacer un comentario del artículo segundo transitorio, segundo párrafo, que a la letra dice: " Hasta en tanto las legislaturas locales dicten las leyes, y los ayuntamientos, las ordenanzas, reglamentos y bandos de policía y buen gobierno, para regular las materias que según las disposiciones de este ordenamiento son de competencia de estados y municipios, corresponderá a la Federación aplicar esta Ley en el ámbito local, coordinándose para ello con las autoridades estatales y, con su participación, con los municipios que corresponda, según el caso ".

Sobre el particular podría aducirse que rompe con el principio del artículo 124 Constitucional, al establecer que corresponderá a la Federación de aplicación de la Ley en el ámbito local, hasta en tanto las legislaturas de los estados y los ayuntamientos expidan su legislación en la materia.

Sin embargo, no debemos olvidar que las disposiciones de la ley en cuestión son de orden público e interés social, y que es el propio Congreso Federal quien ha aprobado la medida, por lo que el espíritu del artículo segundo transitorio es superar el problema que en la doctrina se conoce como *vacatio legis*.

En sentido, pensamos que dicha disposición se justifica dada la urgencia de atender graves desequilibrios ecológicos en la circunscripciones territoriales de los estados miembros, siempre y cuando éstos solicitaran la intervención de las autoridades federales y se emprenderán acciones conjuntas, a través de los acuerdos de coordinación que al efecto se suscriban.

333.8 ATRIBUCIONES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA ECOLÓGICA

Desafortunadamente, en los últimos años la ciudad de México se ha convertido en una de las contaminantes a nivel mundial, razón por la cual, es conveniente revisar las facultades que las autoridades del Departamento del Distrito Federal tienen en la materia.

El artículo 9o. apartado B de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dispone lo siguiente: "Corresponde al Departamento del Distrito Federal".

I. Prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera generada en el Distrito Federal por fuentes fijas, que funcionen como establecimiento mercantiles y espectáculos públicos y por toda clase de fuentes móviles que circulen en su territorio;

II. Establecer y operar sistemas de verificación del parque vehicular en circulación en el Distrito Federal, en relación con la contaminación de la atmósfera, y en su caso, limitar la circulación de los vehículos cuyos niveles de emisiones de contaminantes rebasen los límites máximos permisibles que determine la Secretaría;

III. Aplicar las medidas de tránsito y vialidad necesarias para reducir los niveles de emisión de los automotores;

IV. Verificar el cumplimiento de las normas de emisión máxima permisible del transporte público;

V. Operar la red regional de laboratorios de análisis de la contaminación atmosférica;

VI. Aplicar las normas técnicas que expiden la Secretaría y la Secretaría de Salud, para regular las descargas de aguas al sistema de drenaje y alcantarillado del Distrito Federal;

VII. Establecer y desarrollar la política de reuso de aguas en el Distrito Federal, en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

VIII. Implantar y operar sistemas de tratamiento de aguas residuales de conformidad con las normas técnicas ecológicas aplicables;

IX. Proponer al Ejecutivo Federal la expedición de las disposiciones que regulen las actividades de recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos no peligrosos observando las normas técnicas ecológicas aplicables;

X. Establecer los sitios destinados a la disposición final de los residuos sólidos a que hace referencia la fracción anterior;

XI. Determinar los criterios ecológicos que serán incorporados de los programas de desarrollo urbano y demás instrumentos aplicables,

en esta materia;

XII. Participar, en el ámbito de su competencia, en la formulación y ejecución de los programas especiales que establezca la Federación para la restauración del equilibrio ecológico, en aquellas zonas y áreas del Distrito Federal que presenten graves desequilibrios;

XIII. Vigilar la observancia de las declaratorias que expida el Ejecutivo Federal para regular los usos del suelo, el aprovechamiento de los recursos y la realización de actividades que generen contaminación, en las zonas y áreas del Distrito Federal que presenten graves desequilibrios ecológicos;

XIV. Prevenir y controlar la contaminación originada por ruido, vibraciones, energía térmica, iluminación y olores en el territorio del Distrito Federal, salvo en los casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal;

XV. Evaluar el impacto ambiental en la realización de obras o actividades públicas o privadas, que puedan afectar o deteriorar significativamente el equilibrio ecológico, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 28 de esta Ley en las materias no comprendidas en el artículo 29 del presente ordenamiento y vigilar su observancia;

XVI. Aplicar, en el ámbito de su competencia, las medidas que determine el Ejecutivo Federal, para la prevención y el control de emergencias ecológicas y contingencias ambientales;

XVII. Participar en los términos que convergan con la Secretaría, en la organización y administración de los parques nacionales, y según

lo acuerde con la propia Secretaría y las demás dependencias competentes, en la organización y administración de las restantes reservas ecológicas ubicadas en el Distrito Federal;

XVIII. Observar las normas técnicas ecológicas en la prestación de los servicios públicos de alcantarillado, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transportes locales; y

XIX. Inspeccionar, vigilar e imponer sanciones en los asuntos de su competencia.

Como podemos observar las fracciones I a V se refieren a la contaminación atmosférica. Sobre el particular, cabe señalar que en el mes de abril de 1989, el Sr. Lic. Patricio Chirino Calero, Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, tuvo una reunión de trabajo con los diputados de la Comisión de Asentamientos Humanos a la IV Legislatura del Congreso de la Unión, en la cual manifestó que el 85% de la contaminación atmosférica en el Distrito Federal proviene de los vehículos, un 10% de las industrias y el 5% restante generada por causas naturales. En esta virtud, consideramos que merecen especial atención la realización de las acciones y programas previstos en las citadas fracciones.

Las disposiciones contenidas en las fracciones VI a VIII, relativas a las descargas, reuso y tratamiento de aguas residuales tienen hoy en día un gran significado, toda vez el costo que implica proporcionar el vital líquido a los habitantes del Distrito Federal.

Las fracciones IX y X se refieren a los residuos sólidos no peligrosos que constituyen serios problemas sobre todo en las grandes ciudades: tal

es el caso de los considerables volúmenes de basura que en éstas se generan.

En las fracciones XIII y XIII se prevee la participación que tienen las autoridades del Departamento del Distrito Federal, en caso de presentarse graves desequilibrios ecológicos en su territorio.

Asimismo, se establece en marco competencial de dichas autoridades en materia de contaminación originada por ruido, vibraciones, energías térmicas y lumínica y olores; evaluación del impacto ambiental; prevención y control de emergencias ecológicas y contingencia ambiental; inspección, vigilancia y sanciones.

Tratándose de la prestación de servicios públicos, la fracción XVIII dispone que las autoridades correspondientes deberán cumplir las normas técnicas ecológicas que al efecto expida la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quien es la dependencia competente para formular y conducir la política general en la materia.

Por otra parte, el artículo 9o. apartado C de la Ley en cuestión prevee la coordinación de la mencionada Secretaría con el Departamento del Distrito Federal, particularmente cuando se trata de desarrollar programas de capacitación para prevenir y controlar la contaminación atmosférica; regular las descargas en cuerpos y corrientes de agua que pasen al territorio de otra u otras entidades federativas; promover la realización de programas especiales en aquellas zonas y áreas que presenten graves desequilibrios ecológicos; proponer la creación de áreas naturales protegidas, así como promover la participación ciudadana en las distintas acciones que en la materia se emprenden.

Finalmente, cuando las actividades consideradas altamente riesgosas se realicen o vayan a realizarse en el Distrito Federal, el artículo 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dispone que el Departamento del Distrito Federal participará en el análisis y en su caso, aprobado de los programas de prevención correspondiente.

Es de concluirse que, la ley objeto de nuestro estudio desarrolla una amplia gama de facultades para las autoridades del Departamento del Distrito Federal, situación que bajo el rubro del Derecho Ecológico; la debida instrumentación de programas y acciones, así como la participación de los habitantes de la Ciudad de México, nos permitirá alcanzar un ambiente sano y equilibrio en esta gran metrópoli, finalidad en la que todos debemos esforzarnos por lograrla.

333.9 ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA, EN MATERIA OBJETO DE LA LEY

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, prevee la participación de diversas dependencias del Ejecutivo Federal, sin embargo, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, es la estructura administrativa responsable de formular y conducir la política en la materia, así como aplicar, en la esfera de su competencia, dicha ley, sus reglamentos y las normas técnicas que al efecto expida.

Según lo dispuesto por el artículo 80. de la Ley en cuestión, y de una manera enunciativa más no limitativa, la citada Secretaría tiene entre sus principales atribuciones:

- Realizar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, coordinándose en su caso, con otras dependencias de la Administración Pública Federal.
- Proponer la creación de áreas naturales protegidas, con la intervención que corresponda a otras dependencias y autoridades locales, particularmente tratándose del establecimiento, administración y desarrollo de reservas de la biosfera, reservas especiales de la biosfera; parques nacionales, monumentos naturales; parques marinos nacionales, áreas de protección de recursos naturales y áreas de protección de flora y fauna.

Cabe señalar que la determinación de áreas naturales protegidas tiene como propósito; preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas, así como de los ecosistemas más frágiles, salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres, en especial las endémicas amenazadas o en peligro de extinción; asegurar el aprovechamiento racional de los ecosistemas y sus elementos; asegurar un campo propicio para la investigación científica, y en consecuencia, generar tecnología que permitan la preservación de los recursos naturales del país, etc.

- Formular y desarrollar programas para el manejo integral de los recursos naturales.
- Programar el ordenamiento ecológico general del territorio, en coordinación con las demás dependencias del Ejecutivo Federal y autoridades

locales, mismo que será considerado en la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales, en la localización de la actividad productiva secundaria y en lo relativo a los asentamientos humanos.

- Expedir normas técnicas ecológicas que serán observadas en todo el territorio nacional, definidas como el conjunto de reglas científicas o tecnológicas, que establecen requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente y además que uniformen principios, criterios, políticas y estrategias en la materia.
- Formular los criterios ecológicos que deberán observarse en la aplicación de la política general de ecología; la protección de la flora y fauna silvestre y acuáticas; el aprovechamiento de los recursos naturales; el ordenamiento ecológico general del territorio y en la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo.
- Evaluar el impacto ambiental en las actividades a que se refiere el artículo 29° de la Ley de que se trata.

En este sentido, la realización de obras públicas o privadas que pueden causar desequilibrio ecológicos o rebasar los límites y condiciones señaladas en los reglamentos y normas técnicas, deberán sujetarse a la autorización previa de las autoridades competentes, así como el cumplimiento de los requisitos que se les impongan.

- Formular y conducir la política de saneamiento ambiental en coordinación con la Secretaría de Salud.
- Proponer al Ejecutivo Federal las disposiciones que regulen las actividades relacionadas con materias o residuos las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos, así como aquellas en las que se utilicen plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal.
- Determinar la aplicación de tecnologías que reduzcan las emisiones contaminantes de vehículos automotores, en coordinación con las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Energía, Minas e Industria.
- Expedir las normas técnicas, que deberán incorporarse a las normas oficiales que se establezcan para productos utilizados como combustibles o energéticos.
- Proponer al Ejecutivo Federal, la adopción de las medidas necesarias para la prevención y el control de contingencia ambiental y aplicarlas en el ámbito de su competencia.
- Coordinar la aplicación por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las medidas que determine el Ejecutivo de la Unión para la prevención y el control de contingencia ambiental.
- Concertar acciones con los sectores social y privado.

- Formular y desarrollar programas para el uso de tecnología apropiada para el aprovechamiento de los recursos naturales.

Es menester señalar, que la Ley en comento establece con claridad los casos en que debe darse la coordinación entre las autoridades federales o bien la concurrencia de los tres niveles de gobierno a efecto de que en la realización de las acciones mencionadas, participen en el ambiente de sus respectivas atribuciones, otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los gobiernos de los estados y municipios.

Tratándose del Distrito Federal, el artículo 9o. apartado A de la referida Ley, contiene disposiciones especiales, cuya aplicación corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Asimismo, el apartado C del propio artículo, establece las materias en que deben coordinarse las autoridades de la mencionada dependencia y del Departamento del Distrito Federal.

En virtud de la complejidad que representa la solución de los problemas ecológicos, la Ley de la Materia distribuye competencias. Además, contiene normas de Derecho Ecológico, cuyo carácter flexible, permite a las autoridades enfrentar con eficacia dichos problemas y a la vez, propiciar el desarrollo económico y social de nuestro país, en forma compatible con las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

*377.9.1 ASUNTOS DE ALCANCE GENERAL EN LA NACIÓN O DE INTERÉS
DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA ECOLÓGICA*

Con anterioridad, habíamos revisado que las atribuciones que en materia ecológica tiene el Estado, por disposición legal son ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios.

En este orden de ideas y conforme a lo dispuesto en la Ley de la materia, son asuntos de competencia federal los de alcance general en la nación o de interés de la Federación y que a continuación mencionamos.

- 1. La formulación y conducción de la política general de ecología.*
- 2. La formulación de los criterios ecológicos que deberán observarse; en la aplicación de los instrumentos de la política ecológica, para la protección de las áreas naturales y de flora y fauna silvestre y acuática, para el aprovechamiento de los recursos naturales, para el ordenamiento ecológico del territorio, así como para la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo.*
- 3. Los que por su naturaleza y complejidad requieren de la participación de la Federación.*
- 4. Las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal.*
- 5. Los originados en otros países, que afectan al equilibrio ecológico dentro del territorio nacional o en las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.*

6. *Los originados dentro del territorio nacional o en las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción que afectan al equilibrio ecológico de otros países.*
7. *Los que afectan al equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas.*
8. *La expedición de normas técnicas en las materias objeto de la ley.*
9. *La prevención y el control de emergencias ecológicas y contingencias ambientales, cuando la magnitud o gravedad de los problemas lo hagan necesario*
10. *La regulación de las actividades consideradas como riesgosas.*
11. *La creación y administración de áreas naturales protegidas de la Federación.*
12. *La protección de la flora y fauna silvestre.*
13. *La protección de la flora y fauna acuática, en aguas de propiedad nacional o sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.*
14. *La protección de la atmósfera en zonas o en casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal.*
15. *El aprovechamiento nacional, la prevención y el control de la contaminación de aguas de jurisdicción federal.*
16. *El ordenamiento ecológico general del territorio.*

17. El aprovechamiento racional de los recursos forestales, así como del suelo en actividades productivas.
18. La prevención y control de la contaminación y degradación de los suelos.
19. La regulación de las actividades relacionadas con la exploración y explotación de los recursos del subsuelo en cuanto puedan originar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente.
20. La regulación de las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos.
21. La prevención y el control de la emisión de contaminantes en zonas o en casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal en materia de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y olores.

Expuesto lo anterior, podemos afirmar que en el artículo 5o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se establecen con claridad, los asuntos de alcance general en la nación o de interés de la Federación, por lo que en concordancia con el principio emanado del artículo 124 Constitucional, competen a los estados y municipios los demás asuntos que no tengan tal carácter, conforme a las facultades que las disposiciones legales les otorgan, para ejercerlas en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la Federación.

En la nueva ley objeto de nuestro estudio, se establecen las bases de la política ecológica nacional e incorpora los instrumentos del desarrollo así como los específicamente señalados para su ejecución.

En este orden de ideas, la aplicación de los principios e instrumentos de la política ecológica, representa una tarea difícil, gradual, prioritaria y en especial, un compromiso que todos los mexicanos tenemos y debemos superar.

333.10 LA PARTICIPACION DE OTRAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL, EN MATERIA OBJETO DE LA LEY

Hemos visto que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología es la encargada de formular y conducir la política general en la materia, en cuya aplicación participan otras autoridades federales. A continuación procuraremos hacer una breve reseña sobre las atribuciones que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, prevee para otras dependencias del Ejecutivo Federal.

I. La Secretaría de Gobernación, tiene atribuciones en materia de:

- a) Emergencias ecológicas (artículo 13)
- b) Actividades altamente riesgosas (artículo 146)
- c) Materiales y residuos peligrosos (artículo 150)

II. La Secretaría de Marina, tiene atribuciones en materia de:

- a) Parques marinos nacionales (artículo 71)

b) Descarga provenientes de fuentes móviles o de plataformas fijas en el mar territorial o en la zona económica exclusiva (artículo 130)

c) Contaminación del medio marino (artículo 132)

III. La Secretaría de Programación y Presupuesto hoy la SHCP, tiene atribuciones en materia de:

a) Programas especiales para la restauración del equilibrio ecológico en el marco de la Ley de Planeación (artículo 9o. apartado C fracción III y 105)

IV. La Secretaría de Energía, Minas e Industrias, tiene atribuciones en materia de:

a) Emisiones de vehículos automotores (artículo 8o. fracción XII y 9o. apartado A fracción III)

b) Contaminación del medio marino (artículo 132)

c) Actividades altamente riesgosas (artículo 146 y 147)

d) Materiales y residuos peligrosos (artículo 150 y 152)

e) Energía nuclear (artículo 154)

V. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tiene atribuciones en materia de:

a) Emisiones de vehículo automotores (artículo 8o. fracción XII 9o. apartado A fracción V)

- b) Plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas (artículo 8o. fracción XIV, 9o. apartado A fracción X, 143 y 144)
- c) Exportación e importación de especies de la flora y fauna silvestre (artículo 85)
- d) Fabricación y utilización de empaque y envases (artículo 141)
- e) Actividades altamente riesgosas (artículo 146 y 147)
- f) Materiales y residuos peligrosos (artículo 150 y 152)

VJ. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, tiene atribuciones en materia de:

- a) Plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas (artículo 8o. fracción XIV, 9o. apartado A fracción X, 143 y 144)
- b) Aguas residuales (artículo 9o. apartado A fracción VII, 9o. apartado B fracción VII, 119 fracción VII, 9o. apartado B fracción VII, 119 fracciones I, II y III, 125, 127 y 128)
- c) Areas naturales protegidas (artículo 59, 64 y 66)
- d) Conservación y aprovechamiento del habitat de la flora y fauna silvestre y acuáticas (artículo 84)
- e) Aprovechamiento racional del agua y de los ecosistemas acuáticos (artículo 89 fracción VI y VII, 90, 93 y 96)
- f) Aprovechamiento racional del suelo y sus recursos (artículo 100, 104 y 105)

- g) *Prevención y control de la contaminación del agua (artículo 118 fracción IV y 133)*
- h) *Actividades altamente riesgosas (artículo 146)*
- i) *Materiales y residuos peligrosos (artículo 150 y 152)*

VII. La Secretaría de Educación Pública, tiene atribuciones en materia de:

- a) *Saneariamiento ambiental (artículo 8o. fracción X)*
- b) *Materiales residuos peligrosos (artículo 8o. fracción XI, 9o. apartado A fracción IX, 150 y 152)*
- c) *Plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas (artículo 8o. fracción XIV, 9o. apartado A fracción X, 143 y 144)*
- d) *Aguas residuales (artículo 9o. apartado A fracción VII, 119 fracciones I y IV, 124, 127 y 128)*
- e) *Residuos (artículo 9o. apartado A fracción VIII)*
- f) *Descarga de aguas (artículo 9o. apartado B fracción VI y 125)*
- g) *Aprovechamiento racional del agua y de los ecosistemas acuáticos (artículo 90)*
- h) *Contaminación atmosférica (artículo 111 fracciones I y V)*
- i) *Contaminación del medio marino (apartado 132)*
- j) *Prevención y control de la contaminación del agua (artículo 133)*

- k) Actividades altamente riesgosas (artículo 146 y 147.)*
- l) Energía nuclear (artículo 154)*
- m) Ruido, vibraciones, energías térmicas y lumínica, contaminación visual y olores (artículo 155 y 156)*

X. La Secretaría de Pesca, tiene atribuciones en materia de:

- a) Áreas naturales protegidas (artículo 66)*
- b) Parques marinos nacionales (artículo 71)*
- c) Conservación y aprovechamiento del habitat de la flora y la fauna acuática (artículo 84)*
- d) Actividades pesqueras (artículo 95)*
- e) Protección de los ecosistemas acuáticos (artículo 96)*
- f) Establecimientos de viveros, criaderos y reservas de especies de la flora y fauna acuática (artículo 97)*
- g) Contaminación del medio marino (artículo 132)*

XI. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tiene atribuciones en materia de:

- a) Investigación y educación ecológicas (artículo 40)*
- b) Actividades altamente riesgosas (artículo 146 y 147)*

XII. La Secretaría de la Reforma Agraria, tiene atribuciones en la materia de:

a) Areas naturales protegidas (artículo 64)

Como podemos observar, la realización de las acciones de preservar y la restauración del equilibrio ecológico y de protección al ambiente, representa en su conjunto un problema complejo de coordinación entre casi todas las dependencias de la Administración Pública Federal; sin embargo, la puesta en marcha de cada una de las acciones previstas en la ley de la materia y demás ordenamientos legales aplicables, en el marco de la planeación nacional del desarrollo, es un asunto prioritario y en consecuencia, merece la atención que el caso lo amerita.

Como mexicanos, tenemos el orgullo de contar con una ley calificada como una de las más avanzadas en el mundo, cuyas disposiciones son propias del Derecho Ecológico, situación que le brinda características muy especiales que facilitan enfrentar con eficacia los problemas ecológicos. En virtud tenemos el compromiso de cumplir dicha legislación y así, contribuir al mejoramiento de la calidad de la vida de todos nuestros compatriotas.

Entre los primeros, se encuentran la planeación, el ordenamiento ecológico, los criterios que deberán observarse en la promoción del desarrollo y la regulación de los asentamientos humanos; entre los segundos, la evaluación del impacto ambiental, las normas técnicas, las medidas de protección de áreas naturales, la investigación y educación ecológica y los sistemas de información y vigilancia.

Es importante destacar, que uno de los objetivos de la ley, consiste en apoyar los procesos de formulación y de ejecución de la política ecológica, a través de mecanismos propios del Derecho Ecológico, mismo que se caracteriza por ser un instrumento para el cambio social, y como tal, encauza la política en la materia, que en definitiva, va dirigida a la regulación de las actividades productivas y de servicios que degradan al ambiente.

Ahora bien, para la formulación y conducción de la política ecológica y la expedición de normas técnicas y demás instrumentos previstos en ley, el artículo 15 de dicho ordenamiento dispone que el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;

II. Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una producción óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;

III. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;

IV. La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;

V. La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;

VI. El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe

realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;

VII. Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;

VIII. La coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;

IX. El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza.

X. En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económicos y social, de consideración los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XI. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano. Las autoridades, en los términos de esta y otras leyes tomarán las medidas para preservar ese derecho.

XII. El control y la preservación de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos

fundamentales para elevar la calidad de la vida de la población;

XIII. Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional; y

XIV. Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales.

Cabe señalar que conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de la ley, las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus competencias, deberán observar y aplicar los principios referidos en los puntos I a XI.

Por otra parte y teniendo como esquema fundamental al Derecho Ecológico, la ley define y desarrolla los principios que orientan la política ecológica, en virtud de que representa un asunto de claro interés general, pues entre sus metas están; el mejoramiento de la calidad de la vida de la población el bienestar de las futuras generaciones; el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y su conservación; así como la cooperación internacional para afrontar los problemas mundiales del ambiente.

C A P Í T U L O I V

**ATRIBUCIONES DE LA CIUDADANÍA EN PRESERVACIÓN Y
RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA
PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE
EN EL MARCO DEL DERECHO ECOLÓGICO**

CAPÍTULO IV

LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD EN MATERIA DE PRESERVACION Y RESTAURACION DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE, EN EL MARCO DEL DERECHO ECOLOGICO

IV.1 EL FORTALECIMIENTO DE LA CONCIENCIA ECOLOGICA DE LA POBLACION EN GENERAL

Del análisis efectuado a las disposiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se desprende el hecho de que el Estado debe conjugar sus acciones con las de la sociedad, abriéndose amplias posibilidades de participación ciudadana que las leyes anteriores no contemplaban. En este sentido, entendemos a la participación social como un medio efectivo para traducir las acciones que al efecto se emprende, en resultados concretos; impulsando así, el fortalecimiento de la conciencia ecológica de la población.

Hoy en día, es necesario fomentar una educación orientada hacia la formación de una conciencia colectiva, encaminada a la conservación de los recursos factor clave en el desarrollo de México, es decir, sentar las bases de nuestro crecimiento económico a partir del manejo prudente de los recursos. Sólo la acción concertada y perseverante del Estado y la sociedad, pueden combatir con eficacia las causas y efectos depredadores de la naturaleza.

Estamos convencidos de que el éxito de una firme y decidida participación social en las acciones ecológicas, depende en buena medida, de una información objetiva y oportuna sobre las principales causas de contaminación del aire, agua y suelo e identificar los caminos más viables para resolverlos, mediante la unidad de participación; así como la voluntad de concertación de los

diversos sectores de la sociedad, las acciones que deberán realizarse bajo la directriz de la política general de ecología.

Las disposiciones de la ley son de orden público e interés social siendo uno de sus objetivos establecer las bases de la participación corresponsable de la sociedad en las materias de dicho ordenamiento.

En este orden de ideas, la ley que nos ocupa desarrolla en su articulado las vías de participación social, desde la consulta en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, hasta la presentación de opiniones y propuestas en el seno de la Comisión Nacional de Ecología, ya en forma paralela, la celebración de convenios de concertación cuyo estudio trataremos en el punto IV.2 de este Capítulo.

En el artículo 15 de la ley se definen los principios de la política en la materia, entre los cuales se establece que las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico aspecto que consideramos fundamental para satisfacer el derecho que toda persona tiene a disfrutar de un ambiente sano, finalidad que persiguen las normas propias del Derecho Ecológico.

Asimismo, en el marco de la planeación como instrumento de la política ecológica, el artículo 18 de la ley establece que el Gobierno Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales, para elaborar programas de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Ahora bien, la participación social merece especial atención; sin embargo, existe el siguiente cuestionamiento ¿Cómo se logrará el fortalecimiento

de la conciencia ecológica ?

Sobre el particular, pensamos que es un asunto que deberá darse en forma gradual. En la actualidad, la contaminación es un problema que representa una preocupación constante en la mayoría de los sectores de la sociedad mexicana, debido a los impactos negativos que sobre la salud se han manifestado. No obstante lo anterior, es tiempo de corregir nuestra postura y evitar, en lo posible, los efectos adversos a los ecosistemas y sus elementos y muy especiales en propiciar el bienestar de la población.

De ahí, la importancia de que nuestra autoridad incorpore, contenidos ecológicos, así como en la formación cultural de la niñez y la juventud e igualmente, se promueve ante las instituciones de educación superior y organismos dedicados a la investigación científica y tecnológica, la elaboración de planes y programas para la formación de especialistas en la materia, así como para la investigación de las causas y efectos de los fenómenos ambientales, situación prevista en el artículo 39 de la ley.

También las autoridades deben promover la capacitación y adiestramiento en los centros de trabajo y en forma paralela, incorporar contenidos ecológico en los programas de salud, seguridad y saneamiento ambiental, cuya operación está a cargo de las comisiones mixtas de seguridad e higiene, contando con la asesoría de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y del Instituto Mexicano del Seguro Social, en materia de seguridad laboral, medicina del trabajo y saneamiento ambiental, procediendo a evaluar los resultados que se obtengan.

Dichos programas establecerán acciones permanentes de identificación, clasificación y control de los riesgos de trabajo y del medio ambiente, lo cual

redituará sin duda, en el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores y un desempeño más eficiente en sus actividades.

Otra forma de lograr la participación social en las actividades relacionadas con las materias objeto de la Ley, es a través del otorgamiento de estímulos fiscales, conforme a lo que disponga la Ley de Ingresos de la Federación. La instrumentación y aplicación de esta disposición, requiere la coordinación de las dependencias federales que conforme a sus atribuciones tengan participación y su puesta en marcha, con seguridad, propiciará una creciente participación del sector industrial.

Con objeto de impulsar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección de los ecosistemas, el artículo 47 de la ley dispone que en el establecimiento, administración y desarrollo de las áreas naturales protegidas, sean de interés de la Federación o bien competencia de estados y municipios, participación de sus habitantes; disposición que consideramos acertada, ya que los problemas en las diversas regiones del país inciden directamente en sus pobladores. Con ello se asegurará que las comunidades rurales sean debidamente consideradas cuando se trate de dichas áreas.

Para prevenir y controlar la contaminación del agua, el artículo 117 fracción V de la Ley prevee como condición indispensable la participación y corresponsabilidad de la sociedad, toda vez es un elemento vital para la salud humana y demás seres vivos. En esta virtud, debemos tomar conciencia y hacer un uso racional de dicho líquido a nivel industrial, agrícola e incluso doméstico; observar los criterios sanitarios para uso, tratamiento y disposición de aguas residuales; satisfacer las condiciones para el vertimiento de aguas residuales en redes colectoras, cuencas, cauces, vasos, aguas

marinas y demás depósitos o corrientes de agua; así como regular las descargas de agua a los sistemas de drenaje y alcantarillado.

Evitar la contaminación y el uso irracional del agua es un asunto que nos concierne a todos. Corresponde a las autoridades, en la esfera de su competencia, aplicar las disposiciones legales con la participación de la sociedad.

Considerando la importancia que tiene la participación de los diversos sectores de la sociedad en la formulación de la política ecológica, la aplicación de sus instrumentos, en acciones de información y vigilancia y en general, en las acciones que en la materia emprenda el Gobierno Federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, prevee como Título Quinto la participación social.

En este orden de ideas, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, convocará, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a representantes de las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, de la comunidad, de instituciones educativas, de instituciones privadas no lucrativas y de otros representantes de la sociedad, para que opinen y propongan, que serán canalizadas por conducto de la Comisión Nacional de Ecología, que como ya habíamos visto es un órgano permanente de coordinación intersecretarial, pero es la instancia para encauzar la concertación entre la sociedad y el Estado en la materia.

Además, la mencionada Secretaría promoverá el establecimiento de reconocimientos a los esfuerzos más destacados de la sociedad, cuyas acciones tengan por objeto preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente. Estimamos que dichos reconocimientos son un incentivo para que,

En este orden de ideas, el artículo 158 fracción III de la Ley objeto de nuestro estudio dispone que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, promoverá la celebración de convenios con los medios de comunicación masiva para la difusión, información y promoción de acciones ecológicas, procurando la participación de artistas, intelectuales, científicos y en general de personalidades cuyos conocimientos y ejemplos contribuyan a formar y orientar a la opinión pública.

Por la complejidad del tema que conlleva aspectos científicos y tecnológicos, se han ensayado diversas alteraciones en los medios de comunicación e instrumentos de publicidad a fin de transmitir los mensajes ecológicos, cuya difusión requiere cubrir un campo muy extenso. (41)

Con fecha del 5 de junio de 1987, se inició en nuestro país la campaña denominada " Quehaceres de los Ciudadanos ", a partir de la idea de que la preservación del medio ambiente es una responsabilidad que el Gobierno y la ciudadanía deben asumir conjuntamente. (42)

En dicha campaña se dieron a conocer ocho quehaceres que los ciudadanos pueden realizar:

1. Proteger la naturaleza es proteger la vida.
2. No tire el agua, no arroje desechos a ríos, lagos y mares.
3. Conserve los bosques: evite fogatas, incendios y tala de árboles.
4. Cuide las plantas y los animales.

(41) *Ecología: Concertación de Voluntades*. SEDUE. México, 1987. p.178

(42) *Ibidem*. p.179

5. No tire basura en la ciudad, ni en las carreteras y el campo.
6. La industria debe instalar filtros y tratar sus desechos sólidos y líquidos.
7. Aline su automóvil, compártalo y úselo sólo el tiempo indispensable.
8. No haga ruido.

Con el propósito de complementar el panorama del tema que nos ocupa a continuación citamos diversos ejemplos sobre la participación de los medios de comunicación e instrumentos publicitarios con mensajes de contenidos ecológicos, que sin duda han contribuido a fortalecer la responsabilidad de la sociedad en la materia. (43)

- Actores como Silvia Pinal, Ignacio López Tarso y Sergio Corona entre otros, participaron en la realización de mensajes para desalentar el uso del automóvil, cuidar su funcionamiento y compartirlo.
- En 47,500 metros cuadrados de bardas ubicadas en el área metropolitana de la Ciudad de México, se pintaron diversos mensajes alusivos a los quehaceres de los ciudadanos.
- La Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A.C., dispuso sus aparadores para la colocación de carteles que reproducen cuadros de destacados pintores. Asimismo, a través de las cadenas de tiendas como Aurrerá, Gigante y Sears, entre otras, se imprimieron 235 millones de bolsas con el logotipo y mensajes de la precitada campaña.

(43) *Ibidem.* p.180 y ss.

- Empresa como *Barcel* y *Coca-Cola*, han difundido cápsulas en la radio y la televisión con mensajes especialmente dedicados a los niños, mismas que financiarán alguna tarea de carácter ecológico en beneficio de la comunidad.
- La empresa *Danone*, imprimió el logotipo y los mensajes de la campaña en 144 mil millones de envases.
- La empresa *Volkswagen* realizó la campaña " *No Contamino* ", atendiendo más de 15 mil vehículos.
- La producción del tema musical " *Verde Será* ", en la voz del tenor *Plácido Domingo*.

Es de concluirse que la radio, la televisión, los diarios, los instrumentos publicitarios, etc., con la colaboración de diversas personalidades, han iniciado y esperamos continuemos desarrollando una tarea encaminada a proporcionar la participación de la ciudadanía en la realización de las acciones ecológicas, que de lograrse, tendremos la oportunidad en él un corto plazo, de nuestros hijos de gozar de un ambiente sano y equilibrado, que permita un adecuado desenvolvimiento de la vida humana.

IV.1.2

LOS GRUPOS ECOLOGISTAS

En virtud del grave deterioro de los ecosistemas y sus elementos, así como la constante degradación de la calidad de la vida de la población a causa de los altos índices de contaminación del aire, agua y suelo, en los últimos años se han formado agrupaciones que en el lenguaje común se les conoce

como grupos ecologistas.

Nos atrevemos a decir que dichos grupos son agrupamientos de individuos con un cierto grado de organización y medio de expresión de la opinión pública, cuyas actividades van dirigidas a las autoridades que en forma directa o indirecta participan en la formulación y aplicación de las acciones propias de la política general de ecología, con la intención de que las decisiones que se tomen no pongan en riesgo el equilibrio de los ecosistemas y la salud de los habitantes.

En México ya existen una gran variedad de organizaciones de este tipo, entre las cuales podemos citar al Movimiento Ecologista Mexicano, la Academia Mexicana de Derecho Ecológico, el Grupo de los Cien, etc. En virtud, podemos afirmar que el tema de la participación ciudadana en la problemática ambiental ha originado la creación de diversos grupos sociales, cuya existencia conlleva aspectos positivos y negativos. Entre los primeros, consideramos que propicia

- 1. La participación corresponsable de la sociedad, cuyas opiniones y sugerencias serán debidamente canalizadas.*
- 2. La organización y expresión de los intereses de la población en materia ecológica.*
- 3. Un diálogo serio, responsable y dentro de los cauces legales entre las autoridades y los diversos sectores de la sociedad.*
- 4. La toma de decisiones de los puntos de vista manifestados a efecto de lograr el consenso general. En cuanto a los aspectos que desafortunadamente deterioran la imagen de los grupos, podría aducirse lo*

siguiente:

- 1. En alguna ocasión emplean métodos que están al margen de la ley, provocando serios trastornos a la vida cotidiana de la población.*
- 2. La acumulación de un excesivo poder en manos de los dirigentes, puede motivar la primicia de sus intereses particulares por encima de los de la colectividad, desvirtuando la finalidad de los grupos que la integran.*

Cabe aclarar que con las anteriores consideraciones pretendemos hacer una crítica positiva, pues debemos reconocer que los grupos en cuestión son un importante medio de expresión y acercamiento entre gobernantes y gobernados

Independientemente de los cuestionamientos que los grupos de que se trata hagan a las autoridades sobre algunas medidas en materia ecológica, también realizan tareas de orientación e incluso organizan ciclos de conferencias con la participación de destacados especialistas, en lo cual sin duda, contribuye a la formulación de la conciencia ecológica de la población.

Entendemos que la finalidad de dichos grupos, con un enfoque objetivo, es procurar la conservación de las especies de la flora y fauna silvestre y acuáticas; el aprovechamiento racional de los recursos; la protección del ambiente; la prevención de enfermedades; en suma, la defensa del interés social.

La elaboración del presente trabajo ha tenido como esquema fundamental al Derecho Ecológico, defendiendo y definiendo como el " Conjunto de normas jurídicas originadas en las transformaciones tecnológicas y estructurales de la sociedad, con la finalidad de contribuir al establecimiento de un

nuevo orden jurídico. Sus normas tienden al equilibrio de los agentes ecologistas, por medio de la reglamentación, ya sea por el Estado o por los particulares. Este Derecho, con espíritu solidarista, de prioridad al interés general sobre los intereses privados". (44)

Del concepto transcrito y en concordancia con el tema que nos ocupa, se desprende entre otros, los siguientes planteamientos:

1. Que las transformaciones tecnológicas y estructurales de la sociedad, tales como el acelerado proceso de industrialización y el crecimiento demográfico, han generado de una u otra forma contaminación, cuya solución es una responsabilidad que compete no sólo al Estado, sino también a los particulares.

En este orden de ideas, destacamos la importancia de los grupos ecologistas, quienes como formadores de opinión pública y mediante una participación activa y pacífica, coadyuvan en la realización de diversas acciones ecológicas.

2. Que entre los principios del Derecho Ecológico están el proteger el interés de la colectividad, así como mejorar la calidad de la vida de la población.

Al respecto, pensamos que dicho postulado deben normar la actuación de todos los sectores de la sociedad mexicana, dentro de la cual se contemplan los multicitados grupos ecologistas.

(44) Palacios Luna, Manuel R. Ob. cit. p.26

De lo expuesto, se pone de manifiesto la importancia del Derecho Ecológico, como regulador de múltiples y muy variadas actividades y por consiguiente instrumentos básicos en el mundo contemporáneo para lograr el cambio social.

IV.2 LA CELEBRACION DE CONVENIOS DE CONCERTACION ENTRE LA FEDERACION Y LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO

Los convenios de concertación en materia ecológica que celebran las autoridades federales, estatales y municipales con los diversos representantes de la sociedad, tiene como propósito la eficaz realización de acciones tendientes a prevenir y en caso, abatir los altos índices de contaminación del agua aire y suelo.

Estimamos conveniente revisar algunas disposiciones de la Ley de Planeación que son el sustento jurídico de los conventos que nos ocupan.

Al respecto, cabe señalar que la mencionada Ley tiene entre sus objetivos establecer las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales para que las acciones de los particulares contribuyan a el alcance de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que el mismo se deriven, vg. Programa Nacional de Ecología (artículo 1o. fracciones IV y V).

Entre los principios fundamentales de la planeación, se encuentran la atención de las necesidades básicas de la población y la mejora, en todos los aspectos de la calidad de la vida (artículo 2o. fracción III).

En este orden de ideas las dependencias de la Administración Pública Federal, particularmente la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, como responsa-

ble de la política ecológica, debeña planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 90.)

Asimismo, en el plan y los programas respectivos, se especifican las acciones que serán objeto de concertación con los grupos sociales interesados (artículo 28).

Por otra parte, el Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias podrá concertar la realización de las acciones previstas en el plan y los programas, con las representaciones de los particulares, interesados, mediante convenios que al efecto celebren y en los que se establecerán las consecuencias y sanciones que se deroven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma (artículo 37 y 38).

Dichos convenios se consideran de derecho público. Las controversias que se susciten con motivo de su interpretación y cumplimiento serán resueltos por los tribunales federales (artículo 39).

De lo expuesto, se desprende la importancia de una real y efectiva concertación Estado y ciudadanía, como parte de la planeación nacional del desarrollo. En este sentido y tratándose de problemas como el relativo a la contaminación cabe agregar que: " Detrás de cada una de las acciones que se lleven a cabo para mejorar las condiciones ecológicas de nuestro país, se tiene como haber la concertación de voluntades. No podría haberse hecho de otra manera ". (45)

(45) *Ecológica: Concertación de Voluntades. Ob. cit. p.13*

Ahora bien, en concordancia con la precitada Ley de Planeación, en el artículo 15 fracción VIII y IX de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se enuncian los principios que deberán observar las autoridades en la aplicación de la política ecológica, mismos que se relacionan expresamente con el tema de la concertación y que para mayor ilustración reproducimos a continuación:

VIII. La coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la ciudadanía, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas.

IX. El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de las acciones ecológicas, es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza.

Lo anterior, confirma la preocupación del legislador por incorporar en el ordenamiento de que se trata, mecanismos de concertación que propician la participación ciudadana, con la finalidad de mejorar la calidad de la vida de la población, a partir de un nuevo enfoque propio del Derecho Ecológico.

Es así, como la ley objeto de nuestro estudio prevee la celebración de convenios de concertación en materia de:

a) Investigaciones científicas y elaboración de programas de desarrollo tecnológico y procedimientos que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación, propiciar el aprovechamiento racional de los recursos y proteger los ecosistemas, a celebrarse con institu-

- ciones de educación superior, instituciones del sector social y privado, investigadores y especialistas en materia (artículo 47 y 158 fracción II).
- b) Protección y aprovechamiento de las especies de la flora y fauna silvestre y acuática, a efecto de propiciar la participación de la comunidad en su conservación (artículo 79 fracción VI).
- c) Recuperación de aquellas zonas que presenten graves desequilibrios ecológicos, tales como procesos de desertificación o pérdida de recursos a celebrarse con los sectores social y privado y conforme a los programas que determine el Ejecutivo Federal (artículo 105).
- d) Protección del ambiente en los lugares de trabajo y unidades habitacionales, a celebrarse con las organizaciones obreras y empresariales (artículo 158 fracción II).
- e) Establecimiento, administrativo y manejo de áreas naturales protegidas a celebrarse con los sectores social y privado, así como con las organizaciones campesinas y comunidades rurales (artículo 66 y 158 fracción II).
- f) Acciones ecológicas en general, a celebrarse con organizaciones civiles e instituciones privadas no lucrativas (artículo 158 fracción II).
- g) Preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, a celebrarse con las diversas representaciones sociales y particulares interesados (artículo 158 fracción II).

h) *Difusión e información y promoción de acciones ecológicas a celebrarse con los medios de comunicación masiva (artículo 158 fracción II)*

De acuerdo a los datos publicados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (46), se han concertado acciones con las siguientes ramas industriales:

- 1. Alimenticia, a efecto de instalar equipos y sistemas para prevenir y controlar la contaminación ambiental generada por la emisión de humos, vapores, olores, polvos, residuos sólidos y aguas residuales mediante una inversión de tres mil trescientos sesenta y cinco millones de pesos.*
- 2. Azucarera y del alcohol para proceder a la separación de efluentes y tratamientos de vinazas y cachazas, mediante una inversión de doscientos seis millones de pesos.*
- 3. Automotriz para reducir los niveles de emisión de gases tóxicos en los automóviles, ofrecer cursos de actualización a mecanismos y otorgar el apoyo técnico para la investigación de nuevas acciones.*
- 4. Celulosa y del papel para disminuir la contaminación que se genera en sus procesos de producción mediante una inversión de cuatro mil setenta y cinco millones de pesos.*
- 5. De la construcción para operar y dar mantenimiento al equipo de control de polvos, así como la rehabilitación de los equipos mediante una inversión de ciento cincuenta y cuatro millones de pesos.*

(46) Ecología: Concertación de Voluntades, Ob. cit. p.16 y ss.

6. De la fundación para controlar las emisiones de humos, polvos, gases, ruido, vibraciones y descargas de aguas residuales, mediante una inversión de dos mil trescientos setenta y seis millones de pesos.
7. Hulera y del plástico, a efecto de instalar equipos de control de emisiones de humos, polvos, gases, etc., mediante una inversión de un mil novecientos setenta y cinco millones de pesos.
8. Maquiladora para el mantenimiento y adaptación de sus equipos anticon_ taminantes, mediante una inversión de ochocientos treinta y siete millones de pesos.
9. Metal-mecánica para controlar polvos y gases, sobre todo en los departamentos de pintura y acabados, así como propiciar la reubicación de las plantas de producción, mediante una inversión de seis mil ochocientos millones de pesos.
10. Minera para prevenir y controlar las emisiones de humos, polvos, gases, ruido, vibraciones, residuos sólidos mediante una inversión de diecisiete mil doscientos treinta millones de pesos.
11. Química para prevenir y controlar las emisiones de humos, polvos, gases, ruido, vibraciones, residuos sólidos y aguas residuales, mediante una inversión de ciento cuarenta y seis mil doscientos diecinueve millones de pesos.
12. Textil para tratar las aguas residuales provenientes de los procesos de hilado, tejido y acabado de fibras mediante una inversión de un mil ciento treinta millones de pesos.

13. De servicios para el establecimiento de plantas recicladoras, incineradoras y reuso de residuos industriales; zonas de confinamiento y sitios para la disposición final de desechos, mediante una inversión de treinta y siete mil quinientos cuarenta y cinco millones de pesos.

No omitimos manifestar que la concertación también involucra a otros sectores de la ciudadanía entre los cuales citamos lo siguiente:

1. Instituciones de educación superior como la Universidad Nacional Autónoma de México, que ha realizado entre otros estudios de investigación sobre orquídeas mexicanas en peligro de extinción.
2. Asociaciones civiles como la Federación de Organizaciones Cinergéticas de México, A.C., para agilizar y regular la actividad cinérgica; distribuir permisos de caza; y coadyuvar con las autoridades competentes en la conservación, aprovechamiento y vigilancia de las especies.
3. Organizaciones campesinas, para la conservación y desarrollo de la Selva Lacandona y de la reserva de la biosfera denominada "Montes Azules", ambas en el Estado de Chiapas.
4. Participación comunitaria para salvaguardar el sitio de invernación de la mariposa monarca, ubicada en los Estados de México y de Michoacán.
5. Organizaciones obreras como el Congreso del Trabajo para emprender acciones que garanticen el saneamiento ambiental, prevenir riesgos laborales, preservar la salud e integridad de los trabajadores;

y en general mejorar las condiciones en los centros de trabajo.

Tomando como punto de partida al Derecho Ecológico, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, prevee un nuevo enfoque para atender los problemas derivados de la contaminación, es decir, una concepción integral de los mismos sin sacrificar, desde luego, el desarrollo nacional, el cual debe irse fortaleciendo en forma paralela y armónica a la conservación de los ecosistemas y sus elementos con objeto de mejorar la calidad de la vida de la población.

Es de concluirse que en la planeación y realización de las acciones ecológicas a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conjuntamente con las atribuciones que las leyes les confieren para regular, promover, restringir, inducir y en general orientar las acciones de los particulares en los campos económicos y social, deberán observarse los criterios ecológicos procurando la participación de los diversos sectores de la ciudadanía, mediante la celebración de convenios de concertación. Sabemos que la instrumentación y aplicación de los mecanismos de protección ecológica representan un costo adicional para dichos sectores pues implican inversiones cuantiosas pero necesarias y que hoy en día forma parte de las prioridades de nuestro desarrollo.

IV.3 LA DENUNCIA POPULAR EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

Como antecedente del tema que nos ocupa, cabe señalar que la Ley Federal de Protección al Ambiente le denomina acción popular, al establecer en su artículo 71 que: " Se concede acción popular para denunciar ante la

autoridad todo hecho, acto u omisión que genere contaminación".

Por lo tanto la acción popular es la facultad de denunciar ciertos hechos, actos u omisiones y como tal, un aspecto del Derecho Constitucional de petición, consagrado en el artículo 80. de nuestra Carta Magna. (47)

Cabe señalar que en los términos de la mencionada ley el campo de la acción popular está circunscrito a las acciones y omisiones que generen contaminación. En consecuencia, no todos los hechos que degraden el medio ambiente pueden ser materia de la acción popular. (48)

No obstante lo anterior, dicho mecanismo de participación ciudadana se perfecciona en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, al cual le denomina " denuncia popular ", procedimientos previstos en el Capítulo VII del Título Sexto de dicho ordenamiento.

En este orden de ideas, podemos afirmar que la denuncia popular tiene su origen en las leyes anteriores sobre la materia sin embargo, ahora se incorporan plazo preciso para su resolución y se establece que quienes sufran daños o perjuicios derivados de infracciones a las disposiciones del ordenamiento en cuestión, podrán solicitar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la formulación de un dictamen técnico que tendrá valor de prueba pericial ante las autoridades judiciales.

Según lo expresado y bajo contexto del marco jurídico vigente, propio del Derecho Ecológico, se define una gestión democrática de la política ecológica

(47) Brañes, Raúl. Ob. cit. p.141

(48) Ibidem. p.141

y con ella, la base para fortalecer la corresponsabilidad social en la materia. El éxito de las acciones ecológicas no es una cuestión que compete sólo a las autoridades, sino también depende del concurso de todos los sectores de la ciudadanía cuya colaboración resulta indispensable.

IV.3.1

O B J E T O

Entendemos que la denuncia popular es un procedimiento que tiene por objeto involucrar de una u otra forma, la participación activa madura y cívica de la ciudadanía en la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como en la protección del ambiente.

En esta virtud el artículo 189 de la ley establece el derecho de que toda persona tiene para denunciar ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o ante otras autoridades federales o locales según sea su competencia todo hecho, acto u omisión de competencia de la Federación, que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, en contravención a las disposiciones de la propia ley y demás ordenamientos legales aplicables.

Como se observa dicho artículo se refiere exclusivamente a los asuntos que son de competencia federal, mismos que se encuentran previstos en el artículo 50. de la Ley y cuyo estudio tratamos en el punto III.9.1 de este trabajo.

En consecuencia la denuncia de aquellos asuntos que por disposición legal son competencia de estados y municipios, deberá estar prevista en las leyes, ordenanzas, reglamentos y bandos de policía y buen gobierno que al efecto dicten las legislaturas locales y los ayuntamientos, en el ámbito de sus

circunscripciones territoriales.

IV.3.2

R E Q U I S I T O S

Es importante que la ciudadanía en general conozca ante quién puede formular una denuncia de carácter ecológico y cuales son los requisitos que se deben satisfacer.

Sobre el particular y conforme a lo dispuesto por el artículo 189 de la ley la denuncia podrá presentarse ante:

- 1. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.*
- 2. Otras autoridades federales, vg. ante la Secretaría de Pesca, en el evento de que no se respeten las épocas y zonas de veda para la pesca de determinadas especies.*
- 3. La autoridad municipal en caso de que no existiera representación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la localidad.*
Si la denuncia fuere presentada ante la autoridad municipal y resulta del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la precitada dependencia.

En cuanto a los requisitos, el artículo 190 de la ley dispone literalmente lo siguiente: " La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando para darle curso, el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizar la fuente, así como el nombre y domicilio del denunciante "

Del texto transitorio, se deduce que no representa mayor problema la formulación de la denuncia prevista en dicho ordenamiento, pues sólo se requiere:

1. Nombre y domicilio del denunciante; y
2. Localización de la fuente que presumiblemente está ocasionando el desequilibrio ecológico o daños al ambiente.

Sin embargo no debemos olvidar la disposición contenida en el artículo 80. de la Constitución Política, en virtud de la cual, la denuncia, en el ejercicio del derecho de petición debe formularse por escrito de manera pacífica y respetuosa.

IV.3.3

TRAMITE Y RESOLUCION

El artículo 191 de la Ley establece que una vez recibida la denuncia la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, procederá a identificar al denunciante y en su caso, hará saber la misma a la persona o personas a quienes se imputen los hechos denunciados o a quienes pueda afectar el resultado de la acción que se emprenda.

Al respecto, consideramos conveniente que la autoridad identifique al denunciante, para garantizar que el objeto de la denuncia popular no se desvirtúe, es decir, salvaguardar el derecho que toda persona tiene para formular la denuncia, siempre y cuando su actuación sea de buena fe, responsable apegada a la realidad y con la finalidad de proteger el interés general.

El propósito de dar a conocer la denuncia a la persona o personas a quienes se le imputan los hechos, es que tengan la legítima oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga y estar en posibilidad de ofrecer las pruebas que estimen pertinentes.

Asimismo, el artículo 192 de la ley dispone que la Secretaría en cuestión efectuará las diligencias necesarias para la comprobación de los hechos denunciados, así como para la evaluación correspondiente.

El artículo 193 de la ley agrega que la mencionada dependencia del Ejecutivo Federal, a más tardar dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación de una denuncia, hará saber al denunciante el trámite que se haya dado a aquélla y dentro de los treinta días hábiles subsecuentes el resultado de la verificación de los hechos y en su caso, las medidas impuestas.

En este orden de ideas, a partir de la fecha de presentación de una denuncia la autoridad tiene un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para emitir su resolución y hacerla del conocimiento del denunciante.

Desde la perspectiva del Derecho Ecológico, cuya normatividad es propia de la ley objeto de nuestro estudio, la denuncia popular es un procedimiento que propicia la participación activa y cívica de la ciudadanía, con la finalidad de proteger el interés general y en consecuencia, instrumento mediante el cual la ciudadanía puede coadyuvar al mejoramiento de la calidad de la vida de la población.

IV.4 EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Al igual que en el punto anterior, el recurso de inconformidad tiene su antecedente inmediato en la Ley Federal de Protección al Ambiente; sin embargo, el recurso previsto en la ley objeto de nuestro estudio contiene algunas modificaciones que lo perfeccionan mismas que pretendemos señalar en el siguiente cuadro:

Ley Federal de Protección al Ambiente

1. El recurso se presenta ante el titular de la unidad administrativa de la SEDUE, que haya emitido la resolución que se impugna (artículo 64)

2. La resolución que se impugna puede derivarse de la imposición de una sancción o acatamiento de una medida de seguridad (artículo 67).

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

1. El recurso se interpondrá ante el titular de la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución, sin precisarse que sea de la SEDUE (art. 177)

2. En forma genérica se abarca todos los actos o resoluciones que las autoridades dicten con motivo de la aplicación de la ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen (artículo 176 y 178).

3. Se señala un plazo de 30 días para el desahogo de las pruebas, contados a partir de la fecha de su ofrecimiento (artículo 66)

4. El expediente se turna al área jurídica de la SEDUE para el dictamen correspondiente (artículo 67)

5. Una vez emitido el dictamen, el Titular de la SEDUE confirmará, modificará o revocará la sanción o medida de seguridad (artículo 68).

6. La sola interposición del recurso, suspenderá la ejecución de la resolución (artículo 70)

7. El titular de la SEDUE podrá delegar la atribución de resolver los recursos (artículo 70).

3. Se señala un plazo de 15 días hábiles para el desahogo de las pruebas, contados a partir de la notificación del provecto de admisión (artículo 179).

4. No se prevee esta disposición.

5. Una vez transcurrido el término para el desahogo de las pruebas, si las hubiere la autoridad del conocimiento dictará resolución en la que confirme, modifique o revoque la resolución recurrida o el acto combatido (artículo 181).

6. Para que proceda la suspensión deben satisfacerse los requisitos que se establecen en él (artículo 180).

7. No se prevee esta disposición.

De lo expuesto, se desprende que el recurso de inconformidad previsto en la nueva ley de la materia, contiene disposiciones de mayor precisión que permitirán obtener un mejor resultado en su aplicación.

IV.4.1 AMBITO DE APLICACION Y AUTORIDADES COMPETENTES

Conforme a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 de la ley, las resoluciones dictadas con motivos de la aplicación de dicho ordenamiento, los reglamentos y disposiciones que de él emanen, vg. normas técnicas ecológicas, criterios ecológicos, etc., podrán ser recurridas mediante escrito interpuesto ante el titular de la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, en cuyo se tendrá como fecha de presentación la del día en que el escrito se haya depositado en el servicio postal mexicano.

Es menester comentar que anteriormente las autoridades competentes para conocer el resultado de que se trata, se circunscribían únicamente a los servidores públicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Sin embargo, en la actualidad y de acuerdo a la distribución de competencias que se establecen en la ley que nos ocupa, se amplía el marco de actuación a otras autoridades, pueden llegar a dictar resoluciones en la materia: asunto que tratamos en el punto III.10 de este trabajo.

Ahora bien, tratándose de resoluciones que al efecto emitan las autoridades locales, entendemos que podrán ser recurridas en los términos que se establezcan en las leyes, ordenanzas, reglamentos y bandos de policía y buen gobierno que sobre el particular dicten las legislaturas de los estados y los ayunta-

mientos; de ahí la importancia de la expedición de dichos ordenamientos.

IV.4.2

REQUISITOS

Los requisitos que deben satisfacerse para interponer el recurso de inconformidad respecto de resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de la ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, se encuentran previstos en el artículo 178 del ordenamiento en cuestión, que literalmente dice:

I. El nombre y domicilio del recurrente y en su caso el de la persona que promueva en su nombre y representación, acreditando debidamente la personalidad con que comparece si ésta no se tenía justificada ante la autoridad que conozca del asunto;

II. La fecha en que bajo protesta de decir verdad, manifieste el recurrente que tuvo conocimiento de la resolución recurrida;

III. El acto o resolución que se impugna;

IV. Los agravios que, a juicio del recurrente le cauce la resolución o el acto impugnado;

V. La mención de la autoridad que haya dictado la resolución u ordenado o ejecutado el acto;

VI. Los documentos que el recurrente ofrezca como prueba que tengan relación inmediata o directa con la resolución o acto impugnado y que por causas supervenientes no hubiere estado en posibilidad de ofrecer al oponer sus

defensas en el escrito a que se refiere el artículo 164 de esta ley. Dichos documentos deberán acompañarse al escrito a que se refiere el presente artículo;

VII. Las pruebas que el recurrente ofrezca en relación con el acto o la resolución impugnada, acompañando los documentos que se relacionen con éste; no podrá ofrecerse como prueba la confesión de la autoridad; y

VIII. La solicitud de suspensión del acto o resolución impugnado previa comprobación de haber garantizado, en su caso, debidamente el interés fiscal.

Cabe señalar que la disposición contenida en la precitada fracción VIII, debe vincularse con el artículo 180 de la ley, es decir, si en el escrito mediante el cual se interpone el recurso se está solicitando la suspensión del acto o resolución impugnado, además de los requisitos mencionados el recurrente deberá cumplir con lo siguiente:

1. Que la suspensión no implique perjuicio al interés general.
2. Que no se trate de infracciones reincidentes.
3. Que de ejecutarse la resolución, pueda causar daños de difícil reparación para el recurrente; y
4. Que se garantice el interés fiscal.

Consideramos que este nuevo procedimiento para obtener la suspensión se justifica ya que anteriormente por el simple hecho de interponer el recurso se suspendía la ejecución de la resolución, lo cual tenía sus inconvenientes, sobre todo si era objeto de resoluciones que ordenaban una medida de seguridad

Según lo dispuesto en el artículo 179 de la ley, al recibir el recurso, la autoridad del conocimiento verificará si éste fue interpuesto en tiempo, o dicho de otro modo, si fue presentado dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se notificó la resolución impugnada, a efecto de admitirlo para su trámite o bien rechazarlo.

Para el caso de que lo admita la autoridad decretará la suspensión si ésta hubiese sido solicitada y fuese procedente. Asimismo, procederá a desahogar las pruebas en un plazo que no excederá de 15 días hábiles contados a partir de la notificación del preveído de admisión.

El artículo 181 de la ley agrega que transcurrido el término para el desahogo de las pruebas si las hubiere se dictará resolución en la que se confirme, modifique o revoque el acto combatido o la resolución recurrida, lo cual se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado.

Finalmente, a través de estas líneas hacemos un llamado a todos nuestros compatriotas para que nos sumemos a la tarea que el Gobierno de la República ha emprendido en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente bajo el esquema fundamental del Derecho Ecológico, mismo que protege el interés general y propicia el mejoramiento de la calidad de la vida, al combinar las necesidades ambientales con el desarrollo económico y social de nuestro país. No debemos olvidar que tenemos el privilegio de haber nacido en esta tierra pródiga de recursos naturales que es México.

CONCLUSIONES

1. Los factores que más han contribuido y agudizado el problema ambiental en el mundo y en nuestro país, han sido fundamentalmente la acelerada industrialización como síntoma del proceso universal y el exagerado crecimiento poblacional.
2. En el Derecho Ecológico una de sus características permite encauzar debidamente el desordenado crecimiento demográfico, así como el inadecuado desarrollo de las actividades productivas que han propiciado el caos ecológico en el que vivimos conjuntamente con las tareas de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.
3. Sabemos la difícil tarea que entraña la solución de los problemas derivados de la contaminación, pues por una parte es imposible suprimir las causas que lo generan, pues ya que son de carácter irreversible, sin embargo se estima que aún estamos a tiempo de frenar y solucionar esta desmedida depredación, lo cual requiere que la unión de esfuerzos del hombre y sujetar la actividad humana a una serie de limitaciones en un marco de respeto absoluto a las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de prevenir riesgos vitales para la salud humana y la naturaleza.
4. Hoy en día, tenemos la responsabilidad de emprender múltiples y muy variadas acciones. Aún estamos en el comienzo, nos queda mucho camino por andar. Sin embargo, tenemos seguridad y confianza en que alcanzaremos nuestro objetivo, consistente en guiar todas las actividades de la ciudadanía hacia pautas ambientales sostenibles, mediante la acción

coordinada, permanente y firme del Estado y de sus órganos, así como de todos los habitantes del país.

5. Consideramos que la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y la Ley Federal de Protección al Ambiente, fueron concebidas a la importancia que reviste en la actualidad la tensión de los problemas ambientales que aquejan a la humanidad en general y a la sociedad mexicana en lo particular. La casi inexistencia en México de estudios jurídicos dirigidos a divulgar, respecto de la protección al ambiente, desde el enfoque del Derecho Ecológico, en la rápida evolución de la legislación ambiental.
6. Entre las limitaciones más profundas que presentan las leyes referidas en el punto anterior; podemos citar que se abocan exclusivamente a la prevención y control de la contaminación ambiental y por lo general, lo hacen a través de normas que se limitan a establecer sanciones, sin identificar las causas económico-social que están en la base de la problemática ecológica. En cuanto a la participación de las autoridades estatales y municipales, cabe destacar que únicamente tiene el carácter de auxiliares de las autoridades federales.
7. A nuestro juicio, las limitaciones a que hemos hecho mérito han sido superadas con la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en cuya formulación, sin duda alguna, se consideraron los conceptos fundamentales del Derecho Ecológico. El enfoque y observancia de las normas de este nuevo derecho, nos permite analizar de una manera integral los problemas relativos a la contaminación cuya solución, tal y como lo prevee la ley, requiere

de la concurrencia de los tres niveles de gobierno y de la participación corresponsable de la ciudadanía.

8. La simple expedición de leyes, reglamentos y demás disposiciones en materia ecológica, no son suficientes para resolver los problemas de la contaminación. Hemos llegado a la conclusión de que la mejor solución ecológica, es también la mejor solución económica, en este sentido y bajo el esquema de la planeación nacional del desarrollo México debe continuar por el camino de la industrialización y del progreso tecnológico. Para lograrlo, se necesita madurez social y antes por supuesto, la madurez política.
9. En virtud de la magnitud de los problemas ecológicos que en los últimos años se han presentado, fue necesario la creación de una dependencia del Ejecutivo Federal que se avocara a su solución y que funcionalmente coordinará la aplicación de la política ecológica, conjuntamente con las normas jurídicas urbanísticas, es decir, que adoptara las medidas tendientes a lograr el equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y los elementos naturales, con objeto de mejorar la calidad de la vida de la población.
10. Si bien es cierto que la reforma municipal de 1983 ha dado un paso fundamental en la descentralización de la vida nacional en virtud de la cual los municipios están facultados para participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, no debemos olvidar que el fortalecimiento de dicha institución tendrá éxito en la medida en que la voluntad política se acerque a la realidad, pero también

en la medida en que seamos una ciudadanía más participativa dentro de los cauces legales con objeto de crear las condiciones y circunstancias propias para el municipio en México sea capaz de desarrollarse política, económica, social y administrativa en beneficio de la comunidad

11. Hemos visto que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología es la dependencia encargada de formular y conducir la política ecológica; sin embargo en la solución de los problemas derivados de la contaminación se requiere la participación de todas las dependencias de Administración Pública Federal, lo que representa una compleja pero factible situación de coordinación.
12. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no es panacea, pero su debida aplicación y observancia contribuirán, sin duda alguna a la conservación de los ecosistemas y sus elementos así como al mejoramiento de la calidad de la vida de la población.
13. La participación social es un medio efectivo para traducir las acciones ecológicas en resultados concretos, desde la consulta popular en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, hasta la presentación de opiniones y propuestas en el seno de la Comisión Nacional de Ecología, y en forma paralela la celebración de convenios de concertación con los diversos representantes de la ciudadanía.
14. Entre otros aspectos no menos importantes, es lograr el fortalecimiento de la conciencia ecológica de todos los integrantes de la ciudadanía, llámense industriales, trabajadores, profesionistas, amas de casa, campesinos, estudiantes, etc., es decir, orientar a la población en

general sobre los diversos problemas que nos afectan con objeto de que reconsideren o modifiquen las pautas de comportamiento que en ocasiones alteran el equilibrio ecológico o dañan al ambiente.

B I B L I O G R A F Í A

- Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México. Ed. Porrúa. 1990.
- Charles J. Krebs. *Ecología. Estudio de la Distribución y Abundancia*. México. Ed. Harla. 1985.
- Astudillo Ursúa, Pedro. *Lecciones de Historia del Pensamiento Económico*. México. Ed. Porrúa. 1987.
- A. Starke Leopold. *Fauna Silvestre de México*. México. Ed. Pax-México. 1987.
- Brañes, Raúl. *Derecho Ambiental Mexicano. Universo Veintiuno*. 1987.
- Eugene P. Odum. *Ecología. El Vínculo entre las Ciencias Naturales y las Sociales*. México. Ed. Continental, S.A. de C.V. 1983.
- Cárdenas, Enrique. *La Industrialización Mexicana durante la Gran Depresión*. México. Ed. Colegio de México. 1987.
- Camacho Solís, Manuel. *Comparecencia ante el Pleno de la H. Cámara de Diputados*. México. SEDUE. 1987.
- Carpizo Magregón, Jorge. *Estudios Constitucionales*. México. Ed. UNAM. 1983.
- Domínguez Vargas, Sergio. *Teoría Económica*. México. Ed. Porrúa. 1990.
- Ecología, 100 acciones necesarias*. México. SEDUE. 1987.
- Ecología. Concertación de Voluntades*. México. SEDUE. 1987.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México. Ed. Porrúa. 1990.
- García Maynes, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. México. Ed. Porrúa. 1991.

B I B L I O G R A F Í A

- García, Trinidad. *Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho*. México. Ed. Porrúa. 1983.
- Gómez Jara, Francisco A. *Sociología*. México. Ed. Porrúa. 1986.
- Informe de Labores 1982-1983*. México. SEDUE. 1983.
- Informe de Labores 1986-1987*. México. SEDUE. 1987.
- Informe General de Ecología*. México. SEDUE. 1988.
- Inversión Extranjera Directa e Industrialización en México*. México. UNAM. 1986.
- Leff, Enrique. *Ecología y Capital*. México. UNAM. 1986.
- Palacios Luna, Manuel R. *El Derecho Económico en México*. México. Ed. Porrúa. 1986.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México. SPP. 1983.
- Preciado Hernández, Rafael. *Lecciones de Filosofía del Derecho*. México. UNAM. 1984.
- Programa Nacional de Ecología 1984-1988*. México. SEDUE. 1984.
- Rangel Couto, Hugo. *El Derecho Económico*. México. Ed. Porrúa. 1984.
- Serra Rojas, Andrés. *El Derecho Económico*. México. Ed. Porrúa. 1981.
- Trejo Reyes, Saúl. *Industrialización y Empleo en México*. México. Fondo de Cultura Económica. 1978.

J N D J C E

INTRODUCCION	3
--------------------	---

C A P I T U L O 3

LEGISLACION AMBIENTAL EN MEXICO. ANTECEDENTES HISTORICOS

3.1	La Industrialización en México. Generalidades	2
3.1.1	El Auge de la Industrialización en nuestro país	5
3.1.2	Los desechos industriales. Factor determinante en los problemas ecológicos	13
3.2	El crecimiento de la población. Generalidades	17
3.2.1	La necesidad de una planeación en materia poblacional	23
3.2.2	El crecimiento de la población. Factor determinante en los problemas ecológicos	31
3.3	La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Generalidades	33
3.3.1	Enfoque de los problemas ecológicos	38
3.4	La Ley Federal de Protección al Ambiente. Generalidades	39
3.4.1	Enfoques de los problemas ecológicos	45
3.4.2	Aspectos generales de la reglamentación de la ley	47
3.4.3	Limitaciones de aplicabilidad	48

C A P Í T U L O 33

LA VOLUNTAD POLÍTICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN

33.1	La creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	51
33.1.1	Atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	52
33.1.2	Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	59
33.2	La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Comisión del Sector Ecológico	62
33.3	El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y su aplicación en materia ecológica	66
33.4	Documento " Ecología 100 acciones necesarias "	69
33.5	La reforma a los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Exposición de Motivos	77
33.5.1	Apertura Constitucional para una nueva legislación en materia ecológica	83
33.6	El Municipio. Institución Básica para la Organización del Estado ...	85
33.6.1	Importancia del Municipio en la solución de los problemas ecológicos	86

C A P Í T U L O 333

LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

333.1	Exposición de motivos	90
333.2	Comparecencia del C. Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, ante la H. Cámara de Diputados	97
333.3	Aprobación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por el H. Congreso de la Unión	107
333.4	Comentarios sobre la Ley, en los diversos medios de comunicación masiva	112
333.5	La generalidad de la Ley	115
333.5.1	Análisis del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	117
333.5.2	Distinción entre Ley Federal y Ley General	121
333.6	La concurrencia de la Federación de los Estados y Municipios en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente	122
333.6.1	La celebración de acuerdos de coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas	124
333.7	Atribución de los Estados y Municipios en materia ecológica	127
333.7.1	Necesidad de que las legislaciones locales y los ayuntamientos, dicten leyes, reglamentos, ordenanzas y bandos de policía y buen gobierno en materia ecológica	132
333.8	Atribuciones del Departamento del Distrito Federal en materia ecológica	135
333.9	Atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en materia objeto de la Ley	140

<i>III.9.1</i>	<i>Asuntos de alcance general en la nación o de interés de la Federación en materia ecológica</i>	<i>145</i>
<i>III.9.2</i>	<i>Principios de la Política Ecológica</i>	<i>148</i>
<i>III.10</i>	<i>La participación de otras dependencias del Ejecutivo Federal en materia objeto de la Ley</i>	<i>148</i>

C A P Í T U L O I V

ATRIBUCIONES DE LA SOCIEDAD EN PRESERVACION Y RESTAURACION DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE

IV.1	El Fortalecimiento de la conciencia ecológica de la población en general	158
IV.1.1	Importancia de los medios de comunicación en materia ecológica .	163
IV.1.2	Los grupos ecologistas	166
IV.2	La celebración de convenios de concertación entre la Federación y los Sectores Sociales y Privados	170
IV.3	La denuncia popular en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente	177
IV.3.1	Objeto	179
IV.3.2	Requisitos	180
IV.3.3	Trámite y Resolución	181
IV.4	El recurso de inconformidad en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	183
IV.4.1	Ámbito de aplicación y autoridades competentes	184
IV.4.2	Requisitos	185
IV.4.3	Trámite y Resolución	187
	CONCLUSIONES	188
	BIBLIOGRAFIA	
	INDICE	